

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Nom du candidat : Poisot.

Prénom : Marcel.

Date de la soutenance : 6 décembre 1941, à 14 heures.

Numéro d'ordre : 94.

POISOT (Marcel). — L'extension progressive du pouvoir réglementaire du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875. — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 120 p.

(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 94)

POISOT (Marcel). — L'extension progressive du pouvoir réglementaire du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875. — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 120 p.

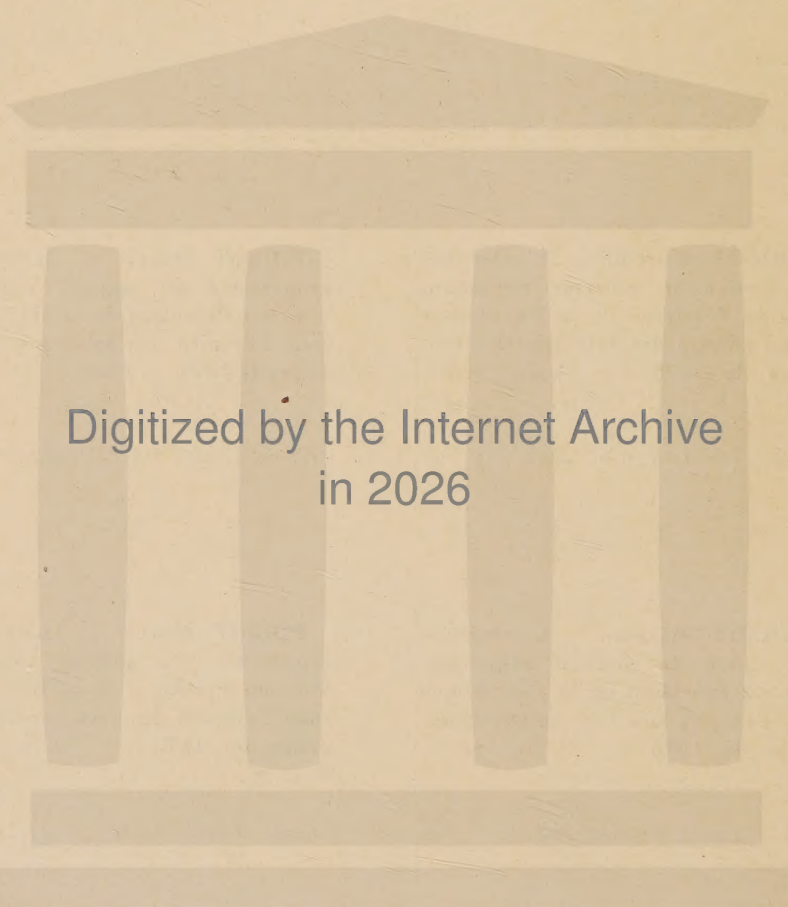
(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 94)

POISOT (Marcel). — L'extension progressive du pouvoir réglementaire du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875. — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 120 p.

(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 94)

POISOT (Marcel). — L'extension progressive du pouvoir réglementaire du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875. — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 120 p.

(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 94)



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'EXTENSION PROGRESSIVE
DU
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE
DU
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SOUS L'EMPIRE DES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 12 décembre 1941, à 14 heures

PAR

Marcel POISOT

Jury... } *Président : M. Louis ROLLAND, professeur.*
 } *Suffragants.. { MM. SCELLE, professeur.*
 } WALINE, professeur.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot - PARIS (5^e)

1941



INTRODUCTION

Parmi les pouvoirs donnés au Président de la République par la Constitution de 1875, il en est un qui est particulièrement intéressant, tant en raison de l'usage fréquent qui en a été fait au cours de la III^e République, qu'à cause des questions que ses applications ont posées. C'est le « Pouvoir réglementaire », c'est-à-dire le pouvoir qu'a le Chef de l'Etat de prendre des dispositions visant une personne ou une situation déterminée (décrets individuels) ou au contraire s'appliquant à un ensemble de personnes ou de situations (décrets réglementaires).

Qu'ils soient des règlements simples (c'est-à-dire ne nécessitant pas de consultation préalable du Conseil d'Etat), des règlements en Conseil d'Etat (pris après avis d'une ou plusieurs sections du dit conseil) ou des règlements d'administration publique (pour lesquels obligatoirement l'Assemblée générale du Conseil d'Etat doit être consultée), ces décrets posent un certain nombre de problèmes au sujet desquels la doctrine et la jurisprudence ont peu à peu dégagé des théories, que nous mettrons en relief chemin faisant.

Dans les chapitres qui vont suivre, nous essaierons de montrer comment, au cours de l'histoire de la III^e République, ce pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat a tendu à sortir des limites dans lesquelles il est normalement enfermé pour prendre peu à peu une importance de plus en plus grande. Sous quelles influences, pour répondre à quelles nécessités a-t-on dû étendre le pouvoir réglementaire du Président de la République? En quoi ont consisté ses extensions? Quelles difficultés ont-elles fait naître et quelles solutions en a-t-on proposé? Pourquoi ces extensions se sont-elles progressivement multipliées? Comment,

enfin, cette évolution a-t-elle contribué à amener, ou tout au moins à préparer la réforme profonde opérée par les actes constitutionnels de juillet 1940, dont le deuxième peut être considéré comme étant l'aboutissement logique d'une pratique admise par l'opinion publique et le Parlement lui-même depuis plusieurs années ?

Telles sont les questions que nous allons examiner et auxquelles nous nous efforcerons de donner une réponse.

Pour ce faire, nous aurons d'abord, dans un chapitre préliminaire, à rappeler ce qu'est le Pouvoir réglementaire, à mettre en lumière son fondement juridique, à délimiter son domaine normal, et à analyser ses modes d'extension.

L'étude proprement dite de ces extensions, qui doit constituer la partie la plus importante de cet ouvrage, fera l'objet des trois chapitres suivants qui traiteront successivement de l'intervention spontanée du Chef de l'Etat en vertu de ses pouvoirs constitutionnels — puis de cette intervention dans les cas où elle résulte d'une loi du Parlement, enfin de la solution de crise donnée par la loi du 11 juillet 1938, solution originale qui mérite un examen particulier.

Dans un cinquième chapitre, nous nous livrerons à une critique de la situation créée, antérieurement à 1940, par la multiplicité des extensions que nous aurons précédemment exposées.

Cela nous conduira, en manière de conclusion, à exposer notre opinion sur les changements apportés au système antérieur par le Maréchal Pétain, en vertu des articles constitutionnels du 11 juillet 1940.

Il convient d'indiquer ici que nous avons voulu limiter notre étude à l'extension du pouvoir réglementaire du Président de la République en France métropolitaine.

C'est donc à dessein que nous n'y avons fait aucune mention des problèmes que peut soulever l'extension de ce pouvoir en matière algérienne et coloniale. .

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Entre autres fonctions, la Constitution de 1875 a confié au Président de la République la charge d'assurer la marche des services publics et de veiller à l'exécution des lois. A ce double titre le Président de la République prend des décrets réglementaires dont le nombre est considérable.

Tous ces décrets, portant la signature du Chef de l'Etat, sont juridiquement son œuvre. Mais en réalité la plupart d'entre eux sont élaborés par les ministères auxquels ressortissent les matières faisant l'objet du règlement. Il va de soi que ces décrets ne sont même pas l'œuvre personnelle du ministre, qui ne fait que soumettre à la signature du Président de la République les projets préparés par les bureaux de son ministère. Il arrive fréquemment aussi que le texte de ces décrets soit rédigé par un organe consultatif (Conseil d'Etat ou Conseil national économique) dont l'avis ne lie pas le Chef de l'Etat. Il y a dans ces modes d'élaboration un point qui n'est pas sans importance et sur lequel nous aurons à revenir par la suite. Observons simplement pour l'instant que le pouvoir réglementaire du Président de la République, envisagé sous cet angle, semble correspondre dans la plupart des cas à un droit de veto plutôt qu'à une véritable initiative.

Tous les décrets réglementaires du Président de la République ne présentent pas le même caractère. Les uns sont pris *proprio motu* par le Chef de l'Etat, et sont qualifiés communément de « règlements spontanés » ; les autres résultent d'une intervention du Président de la République

à la suite d'une invitation que lui adresse le Parlement. Cette invitation peut d'ailleurs revêtir des aspects très divers : tantôt le Parlement invite le Président de la République à fixer par décret les détails et les mesures d'exécution d'une loi votée par lui ; tantôt il le charge d'intervenir dans une matière qui n'a pas été touchée par une loi ; il peut enfin inviter le Président de la République à codifier divers textes épars relatifs à une matière déterminée.

On est en droit de se demander pourquoi la Constitution de 1875, qui fait par ailleurs d'une façon très nette application du principe de la séparation des pouvoirs, a confié ainsi au détenteur du pouvoir exécutif des attributions d'ordre législatif. On peut s'étonner de voir le Parlement dont la mission essentielle est d'élaborer les lois, se décharger sur une autre autorité du soin de prendre des mesures propres à l'application de ces lois.

En réalité, il n'y a rien là qui doive nous choquer, et il suffit de réfléchir quelques instants pour comprendre que, dans l'Etat moderne, l'existence du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat est une véritable nécessité. En effet, si le Parlement est qualifié pour fixer dans ses grandes lignes la législation applicable au pays, il serait dangereux de lui confier personnellement le soin d'en prévoir toutes les modalités d'application. Les débats parlementaires sont déjà assez longs et parfois confus lorsqu'il s'agit d'arrêter une simple ligne de conduite, pour qu'on n'ait pas le désir de voir le Parlement pénétrer plus avant dans le détail des dispositions législatives qu'il lui appartient de prendre. Il remplit son rôle tant qu'il légifère ; il serait débordé s'il lui fallait par surcroît réglementer.

Donc, première constatation, le Parlement ne dispose pas d'un *temps* suffisant pour prendre toutes les mesures d'exécution et fixer toutes les modalités d'application que la mobilité des circonstances économiques oblige à revoir et à modifier périodiquement.

Encore l'aurait-il que cela ne résoudrait pas la question pour autant. Car on peut, sans mauvaise intention à l'égard des Chambres, émettre l'idée que leurs représentants n'ont peut-être pas toute la *compétence* ou toute l'expérience

voulue pour apporter des solutions adéquates aux multiples problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit de faire respecter une loi par des individus dont les intérêts sont souvent divergents. Un simple coup d'œil jeté sur l'état des travaux législatifs de la Chambre des députés et du Sénat permet de se rendre compte du nombre invraisemblable et de l'étonnante variété des questions soumises aux deux assemblées dans le courant d'une année. Il faudrait que les membres du Parlement fussent omniscients et doués d'une rare faculté de jugement et de décision pour solutionner pendant les séances toutes les difficultés que soulèvent les projets qui leur sont soumis.

On ne peut pas demander à une assemblée d'envisager toutes les hypothèses possibles sans risquer de voir les débats tourner au verbiage et peu à peu à l'anarchie; on ne peut pas demander non plus aux sénateurs et aux députés d'être des techniciens achevés dans toutes les activités de l'économie moderne. Il est plus sage pour toutes ces questions de détail de s'en remettre à des gens qui, voyant les choses de moins haut, et sous un angle plus réaliste, apporteront aux problèmes posés des solutions mieux adaptées. Ces gens, c'est dans les bureaux des différents ministères qu'on les trouvera. Un long « métier », et de grandes facilités d'information leur permettront de mettre sur pied les décrets que le Président de la République n'aura plus qu'à promulguer. On évitera ainsi les surprises que peuvent faire naître dans la pratique des décisions dont on n'a pas longuement mûri toutes les conséquences, ou qu'on a prises sans connaissance de cause.

D'autre part, il est des cas dans lesquels la situation requiert une action rapide. La mise en route de l'appareil législatif normal, à propos de tel ou tel point particulier, pourrait être alors la source de graves inconvénients. C'est pourquoi nous verrons, en *temps de crise* ou en période de guerre, le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat prendre une importance qu'il est loin d'avoir en temps normal.

On peut donc poser, en principe, que le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat est une véritable nécessité.

Ce point étant acquis, nous devons — avant de passer à

l'étude des extensions qu'il a pu recevoir — examiner d'où ce pouvoir tire son fondement et tracer rapidement les limites de son domaine normal.

Section 1. — Fondement juridique du pouvoir réglementaire.

§ 1. *L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.*

On considère généralement que le pouvoir réglementaire du Président de la République a son fondement juridique dans l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Que dit cet article 3 ?

« Le Président de la République promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; *il en surveille et en assure l'exécution.* »

Dire ainsi que le Président de la République doit surveiller et assurer l'exécution des lois, c'est lui reconnaître implicitement le droit de prendre toutes les décisions complémentaires utiles pour que la loi puisse être appliquée.

Si nul ne songe à contester au Chef de l'Etat ce pouvoir d'agir pour compléter une loi du Parlement, en précisant un certain nombre de points relatifs à son exécution, si même on s'accorde à estimer qu'il faut interpréter largement les termes de l'article 3 en pareille circonstance, il est permis néanmoins de se demander si l'on peut aller plus loin et prétendre qu'il habilite le Président de la République à intervenir par décret dans les matières non légiférées. M. Carré de Malberg, dans sa *Théorie de l'Etat* (t. I, p. 651), a essayé d'écarter la difficulté en proposant l'explication suivante :

L'article 3 permet au Chef de l'Etat de prendre des décrets non seulement *pour* l'exécution des lois, mais aussi *en* exécution des lois. — Dès lors, il suffit qu'une loi charge le Président de la République d'intervenir dans une matière quelconque, même non encore légiférée, pour que ce dernier puisse le faire valablement en accord avec l'esprit de la Constitution.

Mais c'est éviter un écueil pour se heurter à un autre : car

si le Président de la République agit constitutionnellement dans le cas où il y a invitation du Parlement, que faut-il penser des décrets autonomes que prend le Chef de l'Etat de son propre mouvement ?

Ces décrets sont irréguliers, est obligé de répondre M. Carré de Malberg pour rester logique avec lui-même.

Or, cette opinion est opposée à celle de la plupart des auteurs et à la jurisprudence du Conseil d'Etat que nous étudierons plus loin.

Elle fonde le pouvoir réglementaire sur l'invitation du Parlement, alors que cette invitation n'est en réalité que celle de se servir d'un pouvoir préexistant.

Quoi qu'il en soit, l'objection a ceci de bon, que nous devons retenir : c'est qu'elle met en lumière l'insuffisance de l'article 3 pour fonder entièrement le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat.

Il ne permet pas à lui seul de justifier certaines manifestations du pouvoir réglementaire, telles que les règlements autonomes que peut prendre le Président de la République dans une matière non légiférée. Il faut alors chercher ailleurs une justification complémentaire.

§ 2. *La coutume constitutionnelle.*

A côté de la loi écrite (et il en est de la loi constitutionnelle comme des autres), il existe presque toujours une Coutume, et c'est dans cette coutume qu'il convient en premier lieu de rechercher des solutions aux problèmes sur lesquels la loi est restée muette.

C'est ainsi qu'en présence de la brièveté des dispositions de la Constitution de 1875 sur la question qui nous occupe, nous sommes appelé, à propos du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat, à examiner ce qu'il fut sous les régimes antérieurs.

Nous constatons que, depuis la Révolution, s'est développée, dans notre pays, une longue pratique tendant à reconnaître au Chef de l'Etat le pouvoir de prendre certaines décisions réglementaires, et ce, en dépit du laconisme des textes constitutionnels à ce sujet.

En effet, la Constitution des 3-14 septembre 1791 prévoyait simplement que « le pouvoir exécutif est chargé de faire des proclamations conformes aux lois pour en ordonner et en rappeler l'exécution » (titre III, chap. IV, sect. 1, art. 6). Pourtant le roi Louis XVI, s'appuyant sur ce texte, prit des ordonnances qui complétaient les lois en vue de leur application.

Suivant l'exemple de Louis XVI, le Directoire prit de nombreux arrêtés; or, l'article 144 de la Constitution de l'an III restait assez vague : il disposait que « le Directoire peut faire des proclamations conformes aux lois et pour leur exécution ». La Constitution de frimaire an VIII est plus catégorique : « Le Gouvernement propose des lois et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution » (art. 44). Et la Charte de 1814 (art. 14) stipule : « Le Roi fait des règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat. » Le roi en fit, et de mémorables — entre autres les Ordonnances de juillet 1830 —. Si bien que la nouvelle Charte, révisée, croit devoir rappeler explicitement le principe de la supériorité de la loi : les règlements et ordonnances du roi « ne peuvent jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution » (art. 13).

En 1848, on revient à une formule plus vague qui sera reprise par la Constitution de 1875 : « Le Président de la République surveille et assure l'exécution des lois. »

Il semble qu'on ait considéré à ce moment comme un fait acquis que le Chef de l'Etat peut prendre des décrets; et de fait un état d'esprit s'était lentement formé, favorable à cet état de choses.

Ainsi il apparaît qu'en dépit des changements de régimes, s'est maintenue depuis la Révolution une pratique jamais démentie qui consacre la compétence du Chef de l'Etat pour élaborer des décrets réglementaires, toutes les fois qu'il s'agit d'assurer l'exécution des lois ou d'organiser les services publics ou la police.

§ 3. *Rôle de l'invitation du Parlement.*

Nous venons de voir que le fondement du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat se trouvait dans l'article 3 de la Constitution de 1875, interprété d'une façon large en s'inspirant d'une longue coutume antérieure à l'avènement de la III^e République.

Et pourtant il est incontestable que l'on rencontre des manifestations de ce pouvoir réglementaire qui semblent tirer leur origine immédiate d'autre chose que de ces deux sources.

Il en est ainsi, d'une part, lorsqu'il s'agit d'une matière réservée par une loi au Parlement. Il est alors nécessaire que ce dernier transfère explicitement cette matière du domaine de la loi — qui lui est propre — dans celui du décret — qui est du ressort du Président de la République.

La même invitation est requise, d'autre part, lorsqu'on se trouve en présence d'une matière non légiférée que la coutume n'a pas attribuée au Chef de l'Etat.

Certains auteurs ont voulu voir dans l'invitation du Parlement une troisième source du pouvoir réglementaire.

Il faudrait alors admettre que dans ce cas le pouvoir réglementaire est fondé sur la seule décision du Parlement, qui déléguerait au Chef de l'Etat une partie de son pouvoir législatif toutes les fois qu'il l'invite à prendre un décret, et en particulier un règlement d'administration publique.

Que faut-il penser de cette assertion ? Y a-t-il vraiment délégation de pouvoir législatif ?

On l'a quelquefois soutenu.

Mais alors comment continuer à admettre qu'un règlement d'administration publique peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ?

S'il s'agit d'un acte de nature législative et non plus seulement administrative (les auteurs partisans de cette théorie le qualifient d'acte quasi-législatif ou de législation secondaire), aucun recours ne peut être formé contre lui.

En dépit d'un courant assez favorable à cette opinion, le Conseil d'Etat abandonna cette façon de voir en 1907 en déclarant recevable un recours en annulation dirigé contre

un R. A. P. qui modifiait la police des chemins de fer (arrêt du 6 décembre 1907, *Chemins de fer de l'Est et autres*, Sirey, 1908, III, p. 1).

Depuis, le Conseil d'Etat a confirmé son point de vue sans toutefois cesser de recourir au mot « délégation », expression commode que les juges emploient alors même qu'ils en rejettent l'idée : on le trouve dans les arrêts des 13 décembre 1929 (D. H. 1930, p. 88) et 7 avril 1933 (D. H. 1933, p. 306) du Conseil d'Etat. On le rencontre aussi sous la plume des magistrats de la Cour de cassation (18 mars 1932, Chambre criminelle, D. H. 1932, p. 269).

Mais au sens où il est employé dans ces arrêts, il ne s'agit pas véritablement d'une délégation de compétence.

Il n'est nullement question de considérer que le Parlement transfère au Président de la République le pouvoir de prendre des décisions ayant force de lois dont il a été investi par la Constitution. Il n'aurait pas le droit d'en disposer. Sa compétence est attachée à son emploi. Le transfert ou l'abandon de son pouvoir propre par l'organe qu'est le Parlement aux mains de l'autre organe qu'est le Chef de l'Etat constituerait une opération inconstitutionnelle.

Le mot « délégation » couramment employé ne doit donc pas être pris au pied de la lettre, dans son sens absolu, mais dans une acception particulière. La délégation dont il s'agit est, suivant l'expression de M. Hauriou, une délégation « de matières » et non une délégation de pouvoir. Ce qui se produit ici, ce n'est pas un transfert de compétence d'un organe à un autre. Chacun conserve ses attributions propres : le pouvoir de prendre des décisions ayant force de lois appartient toujours au Parlement ; le Président de la République ne peut toujours prendre que des décisions de caractère administratif¹.

1. Il convient de noter que depuis les Actes Constitutionnels de juillet 1940, la situation s'est trouvée modifiée.

Les décisions du Président de la République prises sous formes de décrets restaient toujours des décisions de nature administrative, même lorsqu'elles étaient prises en vertu d'une loi dite « de pleins pouvoirs ». C'est dire que ces décrets étaient susceptibles de recours, et c'est à tort qu'on leur appliquait quelquefois le terme de « décrets-lois ».

Il n'en va plus de même aujourd'hui où le Maréchal Pétain, Chef de l'Etat

Mais ce qu'opère l'appel du Parlement au Chef de l'Etat, c'est un simple déclassement de matières. Telle matière était considérée comme étant du domaine normal de la loi. Si cela ne résulte pas expressément des lois constitutionnelles de 1875 ou de la coutume constitutionnelle, rien ne s'oppose à ce que le Parlement l'en retire pour la placer dans le domaine du décret.

Il convient d'ailleurs de remarquer que le Conseil d'Etat a pris une fois le soin d'éviter cette confusion en s'abstenant d'employer le mot amphibologique de « délégation » : dans l'arrêt de Sigalas du 22 juin 1928 (Sirey 1928, III, p. 113), le mot ne figure pas. M. Hauriou, dans la note qu'il a rédigée sur cet arrêt, souligne le fait. C'est sur lui qu'il se base, comme étant révélateur d'un état d'esprit, pour établir la distinction que nous venons de mentionner.

Donc l'invitation adressée par le Parlement au Chef de l'Etat ne constitue pas par elle-même un fondement nouveau du pouvoir réglementaire, même lorsque ce dernier ne peut s'exercer sans elle. Dans ce cas, elle n'est qu'une condition à laquelle est subordonné l'exercice du pouvoir réglementaire. C'est tout. L'invitation du Parlement ne peut avoir d'effet que parce que le Chef de l'Etat dispose d'un pouvoir préexistant. Elle ne change rien à son fondement qui, même alors, est et reste l'article 3 de la loi constitutionnelle.

Section II. — Le domaine normal du pouvoir réglementaire.

La difficulté du problème posé par la détermination du domaine du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat réside essentiellement en ceci : il faut prendre en considération et concilier deux idées qui, à première vue, sont en opposition.

La première idée n'est pas autre chose que celle de la supériorité de la loi, par rapport aux décisions administra-

Français, exerce personnellement le pouvoir législatif. Et lorsqu'en tête de ses décisions continue de figurer le mot « Décrétons », il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit de véritables lois, non susceptibles, comme telles, d'un recours quelconque.

tives. A propos des règlements du Chef de l'Etat, nous voyons se poser la question des rapports entre l'administration et la loi.

Le Président de la République est une autorité administrative, la plus haute des autorités administratives; mais il n'en reste pas moins vrai que, hiérarchiquement, le Président de la République est, dans l'organisation de l'Etat, inférieur au Parlement, dépositaire du pouvoir législatif.

Les décrets du Chef de l'Etat, qui sont en tout état de cause des décisions administratives, sont donc subordonnés à la loi et ne peuvent ni la violer, ni la contredire, ni la modifier. Le Président de la République ne saurait substituer son autorité à celle des Chambres pour légiférer. Il ne lui est pas permis d'empiéter, au moyen de son pouvoir réglementaire, sur le domaine réservé au Parlement.

Observons, toutefois, qu'il existe deux exceptions à ce principe :

Premièrement, lorsque le Président de la République agit sur l'invitation du Parlement. Dans ce cas, en effet, le Parlement, sans déléguer son pouvoir législatif au Président (il n'en a pas le droit), fait une opération tout à fait régulière qui consiste à transférer une matière déterminée du domaine de la loi qui lui appartient en propre, dans le domaine du décret, qui relève du Chef de l'Etat.

Par ce déclassement, le Parlement se dessaisit, et donne, du même coup, compétence au Président de la République pour intervenir.

La deuxième exception au principe de la supériorité de la loi se rencontre dans les cas où le renvoi à un règlement d'exécution est formulé de telle manière qu'on peut considérer qu'il y a une autorisation implicite donnée par le Parlement au Chef de l'Etat d'empiéter sur le domaine qu'il se réserve habituellement.

En dehors de ces deux hypothèses particulières, aucun empiètement du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat sur le domaine réservé au Parlement n'est admis.

C'est ainsi, par exemple, que la mission confiée par le Parlement au Président de codifier des textes législatifs ne

saurait habiliter le Chef de l'Etat à apporter la moindre modification aux textes en question.

Si, profitant de l'invitation du Parlement, il y ajoutait ou en retranchait quoi que ce fût, il dépasserait ses pouvoirs et sa décision serait irrégulière.

L'interdiction faite au Chef de l'Etat de pénétrer dans le domaine ouvert au seul Parlement, est assortie de deux sanctions :

1^o Le *recours pour excès de pouvoir*, ouvert à tout intéressé. Ce recours doit être porté devant le Conseil d'Etat dans les deux mois qui suivent la publication du décret. Il a pour effet d'annuler la décision irrégulière.

2^o L'*exception d'illégalité* qui peut, dans certaines conditions, être soulevée par toute personne qui estime irrégulière une décision invoquée contre elle, devant les tribunaux soit administratifs, soit judiciaires ; mais cette exception, si elle est accueillie, n'a pas d'effet *erga omnes*. Elle laisse subsister le règlement, dont l'application est simplement suspendue à l'égard de la personne considérée.

Cette dernière sanction n'a donc pas la portée de la précédente, qui a donné lieu à plusieurs arrêts intéressants du Conseil d'Etat.

Rappelons, notamment, celui du 13 décembre 1929, *Association amicale des Agents techniques des Services de l'aéronautique* (D. H. 1930, p. 88).

Cet arrêt annule un décret pris en vertu de l'article 185 de la loi du 13 juillet 1925, qui prévoyait que les nouveaux traitements des fonctionnaires seraient fixés par décret contresigné par le ministre des Finances, donnant par là au Président de la République le pouvoir de modifier les traitements antérieurs, même si leur fixation résultait d'une loi.

L'auteur du décret s'étant cru autorisé à modifier, outre le montant des traitements, les règles de parité de traitement entre les différents emplois des services de l'aéronautique, les intéressés formèrent un recours pour excès de pouvoir, qui fut accueilli par le Conseil d'Etat, lequel annula la décision par laquelle le Président de la République avait outrepassé ses droits. Il n'avait, en effet, reçu mission que

de modifier les traitements à l'exclusion de toute autre chose.

L'arrêt *Willmann* du Conseil d'Etat du 3 décembre 1937 (D. P. 1938, III, 10), nous fournit un exemple du même genre. Il annule un décret du 10 octobre 1936 pris en exécution de la loi du 9 août 1936 qui porte de 13 à 14 ans l'âge limite de l'obligation scolaire pour l'enseignement du premier degré.

Ce décret destiné à rendre la loi applicable à l'Alsace-Lorraine où l'âge limite était de 13 ans pour les filles et 14 ans pour les garçons, croit devoir appliquer dans les deux cas le décalage d'un an résultant de la loi de 1936 et porte en conséquence les âges limites à 14 ans pour les filles et 15 ans pour les garçons. Contre quoi s'élève un sieur Willmann qui prétend que la loi n'a pas donné au Chef de l'Etat le pouvoir de relever l'âge scolaire des garçons (qui était de 14 ans en Alsace-Lorraine) et de le porter à 15 ans. Le Conseil d'Etat accueille son recours et annule le décret irrégulier.

Enfin, troisième décision semblable : l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 juin 1938 (D. H. 1938, p. 519), *Société générale de brasserie « La Gallia »*.

Cet arrêt annule une décision du préfet de police désignant les établissements Gallia parmi ceux qui devront assurer eux-mêmes leur protection contre les attaques aériennes.

En quoi cet arrêté était-il condamnable?

En ceci qu'il a été pris par le préfet de police en vertu du R. A. P. du 20 décembre 1935 prévoyant que la désignation des établissements devant assurer eux-mêmes leur protection contre les attaques aériennes serait faite par le ministre de l'Intérieur « ou par les préfets ». Or, que disait la loi du 8 avril 1935 qui a renvoyé à ce R. A. P. ? Elle stipulait dans son article 3 que la désignation incombe « au ministre de l'Intérieur », et c'est tout.

Le Conseil d'Etat a estimé avec juste raison que le Président de la République avait dépassé ses pouvoirs en étendant aux préfets dans son R. A. P. la compétence attribuée par la loi au seul ministre de l'Intérieur.

Ces trois exemples suffisent à montrer qu'il n'est pas permis au Chef de l'Etat d'empiéter sur le domaine réservé au Parlement.

Voilà une première idée restrictive qui, considérée seule, pourrait nous amener à conclure que le Chef de l'Etat ne jouit que d'un pouvoir très réduit.

Mais la portée de cette considération est sensiblement modifiée, lorsqu'on tient compte de ce que c'est la Constitution elle-même qui confère au Président de la République le pouvoir d'assurer l'exécution des lois. Il y a là une deuxième idée qui est de nature à nous faire regarder le pouvoir réglementaire sous un angle beaucoup moins étroit.

Puisqu'on lui donne la charge de surveiller et d'assurer l'exécution des lois, il semble logique de reconnaître au Président de la République la possibilité de faire tout ce qui sera nécessaire pour la bonne marche des choses de l'Etat. Enfermer son pouvoir dans des limites trop étreintes équivaldrait à rendre l'article 3 tout à fait inopérant. Cette attitude serait condamnable comme étant absolument contraire à l'esprit de la Constitution.

Comment donc concilier ces deux idées contradictoires ? On y parvient en comprenant dans un sens large le mot « exécution » employé par les auteurs de l'article 3 ; dès lors, on admettra que les décisions du Président de la République sont valables, pour autant qu'elles ne sont pas en contradiction avec la loi ou ne cherchent pas à se substituer à elle.

Dans son *Traité de Droit constitutionnel* (t. IV, p. 701), M. Duguit fixe à cet égard les limites du pouvoir réglementaire. « Le règlement se borne à compléter la loi en réglant les détails d'application des principes qu'elle contient, mais ne peut édicter aucune exigence nouvelle ; il développe les principes formulés dans la loi, mais il ne peut en aucune façon étendre ou restreindre la portée de la loi ni quant aux personnes ni quant aux choses. »

D'après l'opinion de M. Duguit, le Chef de l'Etat, lorsqu'il réglemente, a donc le pouvoir de compléter la loi.

Est-ce à dire que le domaine du pouvoir réglementaire

soit limité à la simple exécution des lois, même comprise de la façon large que nous venons de signaler ?

Plusieurs auteurs sont de cet avis. M. le doyen Larnaude, en 1906, dans une communication rapportée au *Bulletin de la Société des Prisons*, tome XXX, page 1005, a soutenu qu'un règlement pris par le Président de la République ne pouvait jamais être qu'un règlement d'exécution, intervenant exclusivement dans une matière déjà légiférée. M. Esmein partagea cette façon de voir, qui fut aussi celle de M. Carré de Malberg dans sa *Théorie générale de l'Etat* (t. I, p. 852 sqq.). Pour ce dernier, le Président de la République, tirant comme nous l'avons vu son pouvoir réglementaire exclusivement de l'article 3 de la loi du 25 février 1875, ne peut pas faire autre chose que de prendre les règlements pour l'exécution ou en exécution des lois.

M. Berthélemy, après avoir lui aussi soutenu dans les premières éditions de son *Traité de Droit Administratif*, une théorie assez voisine des précédentes, en est arrivé à adopter une attitude moins restrictive et à reconnaître dans un de ses ouvrages récents, que « la coutume légitime les très nombreuses interventions spontanées du pouvoir réglementaire en des matières où il n'existe pas de lois à faire exécuter ».

A la suite de M. Rolland, nous nous rangeons pour notre part à cette opinion extensive.

Si l'on admet que le pouvoir réglementaire a pour double fondement l'article 3 de la loi du 25 février 1875, et la coutume constitutionnelle, il faut déclarer que son domaine dépasse la simple exécution des lois. Mais ici surgit une nouvelle difficulté. Il s'agit de savoir jusqu'à quelles limites peut s'étendre ce dépassement de la simple exécution des lois et s'il sera justifié dans tous les cas.

Force nous est de distinguer suivant que le Président de la République, pour assurer l'exécution d'une loi, réglemente sur l'invitation du Parlement — ou qu'il le fait spontanément — ou qu'il agit de sa propre initiative par voie de décret autonome dans une matière non légiférée.

a) Dans le cas où l'intervention du Chef de l'Etat est consécutive à une invitation du Parlement, M. Hauriou estime que le Chef de l'Etat dispose de pouvoirs étendus (*Précis de Droit administratif*, 13^e édition, page 575 sqq.); M. Alibert, également, écrit : « l'appel fait par le Parlement au Chef de l'Etat confère à celui-ci des pouvoirs étendus » (*Contrôle juridictionnel de l'administration*, p. 197).

C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle est arrivé le Conseil d'Etat à plusieurs reprises.

Dans l'arrêt du 6 décembre 1907 (Chemins de fer de l'Est et autres) (Sirey, 1908, III, 1), il déclare que « les actes du Chef de l'Etat portant règlement d'administration publique comportent l'exercice *dans toute leur plénitude* des pouvoirs qui ont été conférés par le législateur au gouvernement. »

Cette interprétation très large est confirmée dans d'autres arrêts, notamment celui du 18 février 1927 (Comité central des Armateurs de France, Sirey, 1927, III, 62) rejetant le recours formé par le Comité des armateurs contre le décret du 31 mars 1925 pris en exécution d'une loi du 2 août 1919.

Dans le même sens, les arrêts des 26 avril 1929 (Union des voies ferrées et transports automobiles, *Revue de Droit public*, 1929, p. 327) et 7 avril 1933 (Caisse régionale de Crédit agricole) (D. H. 1933, p. 366).

Cette interprétation vaut également dans le cas où l'invitation du Parlement, au lieu de renvoyer à un règlement d'administration publique, renvoie à un décret simple.

La compétence du Président de la République a donc été interprétée largement par le Conseil d'Etat. Cette solution s'impose si l'on veut permettre au Chef de l'Etat de remplir complètement la tâche qu'ont entendu lui confier les Constituants de 1875. Si l'on veut qu'il puisse s'acquitter convenablement de sa mission, il faut lui laisser une grande liberté de mouvement, lui accorder un pouvoir très large sous la seule réserve qu'il n'en usera pas pour violer la loi.

Cette idée se trouve exposée avec beaucoup de netteté et de fermeté dans les conclusions du commissaire du gouvernement Ettori dans l'affaire de l'Union des voies fer-

rées qui a donné lieu à l'arrêt du 26 avril 1929 cité plus haut (*Revue de Droit public*, 1929, p. 319).

M. Ettiari défend le point de vue que nous avons signalé, à savoir que le domaine du pouvoir réglementaire dépasse la simple exécution des lois. Nous aurons l'occasion plus loin d'étudier en détail l'argumentation développée par le commissaire du gouvernement en faveur de l'interprétation large des pouvoirs du Chef de l'Etat. Nous renvoyons à cette étude¹, nous contentant pour l'instant de signaler l'existence de la remarquable justification théorique constituée par les conclusions si pertinentes de M. Ettiari.

b) La même interprétation large nous semble devoir être admise dans le cas où le Président de la République réglemente spontanément l'exécution d'une loi, et ceci malgré l'opinion contraire de MM. Hauriou et Alibert qui réclament alors une interprétation plus étroite.

En effet, l'invitation du Parlement ou l'absence de cette invitation ne saurait modifier la notion d'exécution de la loi. Ce qu'il faut dire, c'est que dans le cas où l'invitation du Parlement fait défaut, le Président de la République aura besoin d'agir avec circonspection pour ne pas empiéter sur le domaine réservé au Parlement; mais sous cette réserve, on ne voit pas pourquoi on lui refuserait dans ce cas « la plénitude » de pouvoir que lui a reconnue le Conseil d'Etat.

c) Avec les règlements autonomes, nous touchons à une question plus délicate sur laquelle nous reviendrons longuement. Signalons pour le moment, afin de donner du domaine normal du pouvoir réglementaire un tableau complet, que l'on s'accorde à admettre que le Chef de l'Etat peut intervenir de cette manière pour l'organisation des services publics et en matière de police administrative visant la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques.

Cette compétence ne résulte pas explicitement de la loi constitutionnelle de 1875, et c'est à son sujet que nous avons dû chercher une autre source que l'article 3 de cette

1. V. p. 39.

loi pour fonder le pouvoir réglementaire du Président de la République. Nous l'avons trouvée dans une coutume bien antérieure à 1875, puisqu'on peut la faire remonter aux ordonnances royales et aux édits de l'ancien régime, coutume qui, ainsi que nous l'avons signalé, s'est perpétuée sous l'empire des constitutions successives, en dépit de leur mutisme ou de leur imprécision.

Ayant ainsi précisé le domaine normal du pouvoir réglementaire, nous allons avoir à examiner comment ce domaine s'est trouvé à plusieurs reprises étendu bien au delà de ses limites habituelles et les difficultés qui sont nées de ces extensions.

Section III. — L'extension du pouvoir réglementaire.

Le pouvoir réglementaire est susceptible d'extension. Cela découle tout naturellement à la fois de son but et de ses conditions d'exercice.

De son but d'abord. Destiné à assurer l'exécution des lois, il faut qu'il puisse s'étendre à toutes les situations, même aux plus imprévisibles. C'est un pouvoir dont on ne saurait par avance circonscrire exactement la portée. Il faut reconnaître à celui qui en est le dépositaire le soin d'apprécier s'il peut ou doit en faire usage dans un cas déterminé, et jusqu'à quel point il peut en user. Nous avons déjà indiqué qu'il fallait faire preuve en cette matière d'un esprit très large, quitte à contrôler après-coup le bien-fondé et la régularité de l'intervention présidentielle.

Nous nous trouvons ainsi en présence d'un premier mode d'extension du pouvoir réglementaire, celui par lequel le Chef de l'Etat, se servant du droit que lui a attribué la coutume constitutionnelle de prendre des décrets « autonomes », intervient *spontanément* dans des matières où sa compétence ne s'exerce pas d'ordinaire, mais dans lesquelles, en raison de circonstances nouvelles et imprévues, et en l'absence d'une interdiction formelle, rien, *a priori*, ne l'empêche de s'immiscer.

Un deuxième mode d'extension est possible : S'il faut

toujours, comme dans le cas précédent, admettre qu'il tire son existence en premier lieu du but même du pouvoir réglementaire, il faut en outre faire intervenir ici une autre cause que nous avons déjà rencontrée en étudiant le fondement juridique de ce pouvoir, et qui est comme le déclic qui met le mécanisme en mouvement : l'invitation du Parlement.

Mais alors que précédemment, dans le cas de l'exercice normal du pouvoir réglementaire, cette invitation précisait d'une façon souvent très nette la tâche que le Parlement entendait réserver au Chef de l'Etat, ou tout au moins le chargeait de fixer dans un règlement d'administration publique les modalités d'application d'une loi discutée et votée par lui, il s'agit ici de tout autre chose : le Parlement, étendant la compétence habituelle du Chef de l'Etat, lui donne pouvoir pour régler, par décret, des questions qui ayant déjà fait l'objet de lois ne devraient pouvoir être modifiées que par des lois.

Ce n'est plus la mise en route d'une procédure normale, c'est l'appel lancé par le législateur pour inviter à légiférer une autorité dont ce n'est régulièrement pas le rôle. Ces appels du Parlement ne sont autres que les lois dites « de pleins pouvoirs ».

Elles aboutissent à une véritable substitution d'un organe étranger à l'organe législatif normal.

Le caractère extraordinaire de cette opération, qui fait qu'on ne saurait la confondre avec les manifestations courantes du pouvoir réglementaire, même lorsqu'une telle loi d'extension de compétence ne vise qu'une matière nettement délimitée, apparaît dans les traits suivants :

Tout d'abord, la compétence du Président de la République n'est étendue que pour un certain temps. Les décrets qu'il prendra en vertu de cette extension devront l'être dans un délai donné.

Ensuite, le Parlement se réserve un contrôle de l'action du Président de la République en obligeant celui-ci à soumettre les décrets à sa ratification, alors qu'aucune approbation n'est requise pour la validité des règlements d'administration publique.

Enfin, ces lois donnent au Président de la République accès dans un domaine qui lui est habituellement fermé.

Quel que soit le mode d'extension du pouvoir réglementaire, le problème que cette question soulève tourne tout entier autour de l'idée de la supériorité de la loi que nous avons brièvement exposée dans le chapitre précédent.

Etudier l'extension du pouvoir réglementaire, c'est examiner les cas où le Chef de l'Etat est intervenu dans un domaine qui ne lui est pas habituellement ouvert. C'est alors, au sujet de ces interventions, se demander si elles contreviennent au principe de la supériorité de la loi, si elles sont des empiètements injustifiés, des excès de pouvoirs — auquel cas elles sont illégales et, comme telles, entachées de nullité — ou si, au contraire, ne constituant pas des entorses à la règle de subordination de l'administration à la loi, elles peuvent recevoir une justification théorique ou tout au moins trouver dans les circonstances exceptionnelles qui leur ont donné naissance, une raison d'être et une excuse suffisantes.

Les éléments d'appréciation seront de deux ordres : théorique et pratique. Et c'est sur l'un ou sur l'autre qu'à la suite de la jurisprudence, nous aurons à mettre l'accent suivant les circonstances.

Nous devons dès maintenant faire ressortir nettement que la question ne se présente pas sous le même angle suivant qu'on la pose en période normale ou, au contraire, en temps de crise.

En période normale, où rien n'oblige à changer quoi que ce soit au mode régulier d'élaboration des décisions applicables dans le pays, on se montrera très exigeant sur la réunion de toutes les conditions requises pour la validité d'une intervention du Chef de l'Etat. C'est l'aspect théorique de la question qui prédominera.

Il en ira différemment en période de crise ou de guerre, où l'urgence et l'importance des décisions à prendre, où la nécessité aussi d'une unité plus grande de vues et de direction dans l'ensemble de l'appareil étatique, légitimeront des décisions qui, en l'absence de tout péril, auraient été passées au crible d'une critique beaucoup plus sévère. Et

c'est ici le point de vue pratique qui prendra le dessus. Ceci est tout à fait patent lorsqu'on passe en revue toutes les solutions proposées par la doctrine pour justifier les extensions du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat en temps de guerre. Nous les retrouverons plus loin.

Sous le bénéfice de cette remarque d'ordre tout à fait général et applicable à toutes les hypothèses, il convient d'observer que l'extension du pouvoir réglementaire soulève des difficultés qui sont différentes suivant que l'on considère l'intervention spontanée du Président de la République prenant des décrets autonomes ou son intervention sur invitation du Parlement.

Dans la première situation, ce qu'il importe de savoir, c'est si le Président de la République était fondé à prendre de lui-même une décision dans une matière non légiférée. C'est donc une question touchant avant tout à l'étude de l'étendue du domaine propre du pouvoir réglementaire. Il s'agit d'établir une frontière, ou plutôt de la préciser.

Au contraire, dans la deuxième hypothèse, ces limites étant la plupart du temps fixées d'avance par le Parlement lui-même dans la loi par laquelle il invite le Président de la République à intervenir, c'est moins une question d'étendue de domaine qui se pose, que celle de la validité de l'opération par laquelle le Parlement se dessaisit en faveur du Chef de l'Etat d'un pouvoir qui lui est tout particulièrement réservé. Nous voyons apparaître ici avec beaucoup plus d'acuité que dans le cas précédent la question de la nature des décisions prises alors par le Chef de l'Etat. Agit-il comme autorité législative substituée au Parlement ou au contraire comme une simple autorité administrative ? En un mot, y a-t-il ou n'y a-t-il pas délégation de pouvoirs ? C'est un problème d'ordre constitutionnel.

Pour étudier en détail le phénomène d'extension du pouvoir réglementaire, nous aurions pu adopter une classification inspirée de la première des idées exprimées ci-dessus et, traiter séparément des extensions en période normale et des extensions en période de crise. Cette division aurait le mérite de la simplicité et de la clarté.

Toutefois nous l'avons écartée et avons préféré suivre

une seconde méthode qui consistera à examiner successivement les interventions spontanées du Président de la République, puis ses interventions sur invitation du Parlement.

Ce procédé présente à nos yeux l'avantage de rendre mieux compte de la réalité historique et surtout de faire ressortir avec plus de vigueur l'évolution de l'état d'esprit général en faveur d'un pouvoir réglementaire de plus en plus étendu et, si l'on peut dire, de plus en plus officiellement consacré dans ses extensions.

En effet, alors qu'avant la guerre de 1914-1918, les extensions du pouvoir réglementaire sont pour ainsi dire inexistantes, on les voit apparaître avec la guerre sous la pression de la nécessité. C'est presque une surprise, pour le moins un événement insolite qui met en émoi les juristes.

La jurisprudence du Conseil d'Etat entérine ces interventions d'une façon catégorique. Mais si dans l'après-guerre cette extension est définitivement admise et ne soulève plus de difficultés, nous aurons par contre à compter avec l'autre forme d'intervention qui prend naissance à la fin de la guerre et se multiplie dans les années suivantes jusqu'à devenir en quelque sorte la planche de salut sur laquelle on se jette lorsque les choses vont mal : ce sont les lois de pleins pouvoirs qui, en temps de crise économique et surtout financière, vont attribuer au Chef de l'Etat une compétence très étendue.

Le recours fréquent à ces solutions est un indice sérieux du malaise qui commence à peser sur la vie politique française. Le régime représentatif traverse une crise qui ira s'aggravant jusqu'à un troisième stade où sera encore renforcée la position du Chef de l'Etat.

Nous faisons ici allusion à la situation créée par la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre, loi qui, par avance, et pour couper court aux hésitations et aux divergences de vues consécutives à l'intervention du Président de la République en 1914-1918 reconnaît au Chef de l'Etat certaines prérogatives dès le temps de paix.

Pendant la guerre qui survint peu après, le Président de

la République fit souvent application de ce texte, surtout après que son article 36 eût été rémanié et élargi par la loi du 8 décembre 1939, à laquelle, détail curieux, continue de se référer parfois le Maréchal Pétain, bien que les actes constitutionnels nouveaux aient rendu superflue cette précaution.

Il y a donc eu, au cours de l'histoire de la III^e République, non seulement des extensions répétées du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat (ce dont la division bipartite rejetée plus haut aurait suffi à rendre compte), mais encore un véritable mouvement progressif de ce pouvoir dans l'espace et dans le temps (domaine de moins en moins limité et fréquence de plus en plus grande). Or, c'est ce phénomène surtout que nous avons dessein de mettre en lumière. C'est pourquoi nous avons adopté le plan suivant, presque chronologique, où nous étudierons successivement les décrets autonomes du Chef de l'Etat, les décrets pris, en vertu des lois de pleins pouvoirs et la solution de crise donnée par la loi du 11 juillet 1938. Cette division fera apparaître avec plus de netteté l'évolution signalée et permettra de comprendre comment la prise du pouvoir par le Maréchal Pétain n'est en somme, à la faveur de circonstances exceptionnellement graves, que le dénouement prévisible d'une situation constitutionnelle qui ne pouvait plus durer.

CHAPITRE II

L'EXTENSION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DU FAIT DE DÉCRETS PRIS SPONTANÉMENT PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Les premiers temps de la Constitution de 1875 ne furent marqués par aucune extension du pouvoir réglementaire. Rapidement relevé du désastre de 1871, notre pays prenait dans tout les domaines un essor qui devait se traduire par une période de prospérité économique, et par contre-coup de stabilité politique. Après les orages qui avaient au début marqué les relations entre les deux pouvoirs législatif et exécutif, on connaissait une ère de détente constitutionnelle où les institutions jouaient normalement, sans heurts ni frictions. L'élection de Jules Grévy marque l'avènement d'une dynastie de Présidents de la République consciencieux et effacés. Respectueux de la Constitution, soucieux de ne pas sortir de leur rôle, ils ne songent nullement à dépasser les limites de leurs attributions. Ajoutons à cela que l'atmosphère générale n'a rien qui nécessite le recours à une procédure extraordinaire. Le Parlement a le temps de faire ses lois et le Président de la République, en bon administrateur, n'use de son pouvoir réglementaire que pour les appliquer et les faire respecter.

Les choses changent de tournure dès le début de la guerre de 1914. A une situation nouvelle et grave dont les développements évoluent avec rapidité, il faut faire face avec des moyens appropriés. Une nécessité prime toutes les autres : celle de la défense nationale. Dans la France attaquée, envahie, il ne s'agit plus de tergiverser, de « parlementer » avant de prendre des décisions d'un caractère par-

fois radical. Des lois peuvent ne plus cadrer avec la situation. Il faut les adapter, les modifier, les redresser, ou en suspendre purement et simplement l'application.

En raison de l'urgence des mesures à prendre et de la multiplicité des questions à résoudre, on ne saurait sur chaque point consulter préalablement les Chambres. Il faut agir, et agir vite. Une seule personne paraît avoir qualité pour le faire : le Président de la République. Et, en fait, dès le début des hostilités, il prend l'initiative de décisions graves et lourdes de conséquences.

C'est ainsi, par exemple, que le 15 août 1914, il prend un décret pour décider que la mise à la retraite des officiers généraux sera prononcée simplement sur avis du général commandant en chef et ce contrairement aux dispositions de la loi du 15 février 1912 qui exigeait en pareil cas l'avis du Conseil supérieur de la guerre.

Voilà bien le type du décret qui, modifiant une loi sans que rien l'y ait autorisé, constitue une extension du pouvoir réglementaire, extension dont le caractère irrégulier ne ferait en temps normal aucun doute, puisqu'il y a violation flagrante du principe de la supériorité de la loi.

A moins d'un mois d'intervalle, le Président de la République prend un nouveau décret qui viole lui aussi le principe de la supériorité de la loi. Ce décret, en date du 10 septembre 1914, suspend en effet l'application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 aux termes duquel tout fonctionnaire menacé d'une sanction disciplinaire doit, au préalable, pouvoir obtenir communication de son dossier. Le Président de la République a estimé que cette mesure, bonne en soi pour le temps de paix, car elle offre au fonctionnaire une garantie contre des décisions arbitraires en le mettant à même de faire valoir ses services rendus et de connaître exactement les faits qu'on lui reproche, cette mesure ne saurait être maintenue durant la guerre, en raison du retard qu'elle est susceptible d'apporter à l'exécution d'une sanction, en raison aussi de cette idée qu'en période d'hostilité, il faut dans l'intérêt du pays permettre au gouvernement de faire montre d'une autorité qu'en toute autre circonstance on jugerait attentatoire aux libertés individuelles.

Si les deux exemples ci-dessus sont des plus célèbres en raison des décisions auxquelles ils ont donné lieu, là ne se borne pas l'activité du Chef de l'Etat, hors des limites habituelles de sa compétence. Au contraire, des décrets nombreux modifiant ou suspendant des lois, restreignant la liberté du commerce et de l'industrie, réglementant certaines professions furent pris à partir de 1916 pour faire face à un problème qui devenait de plus en plus grave : celui des difficultés croissantes de ravitaillement, qui appelait un remède urgent.

« C'est par la consommation du gaz et de l'électricité » que l'on a commencé, à raison de la crise du charbon¹. » Puis sont apparues des mesures établissant une carte de » sucre², tendant à réduire la consommation des pâtisseries » et confiseries³, du pain⁴, de la viande⁵, de l'essence de » pétrole⁶, limitant le nombre des plats dans les restau- » rants⁷, celui des jours de spectacle dans les théâtres⁸ » et des pages de journaux⁹, réduisant les transports¹⁰. » (Article de M. Louis Rolland dans la *Revue de Droit public*, 1917, tome XXXIV, n° 2, p. 323.)

Ces différents décrets ne laissèrent pas de soulever des protestations véhémentes.

Des particuliers, s'estimant lésés par les mesures prises, qu'ils jugeaient exorbitantes, mirent en route l'appareil des sanctions qui sont de tout temps à leur disposition et que nous avons mentionnées plus haut.

Par voie directe, à l'aide du recours pour excès de pouvoir, ou par voie incidente grâce à l'exception d'incompétence, ils s'élevèrent contre les décisions du Président de la République.

1. Décret du 20 décembre 1916.

2. Arrêté ministériel du 15 février 1917.

3. Arrêté ministériel du 20 janvier 1917; décret du 8 avril 1917 (art. 20); décret du 19 avril 1917.

4. Décrets des 9 février 1917 et 8 avril 1917.

5. Décrets des 14 et 24 avril 1917.

6. Décret du 16 avril 1917.

7. Arrêté ministériel du 25 janvier 1917 abrogé par l'art. 2 du décret du 24 avril 1917.

8. Décisions de principe prise en conseil des ministres le 8 février 1917.

9. Décisions du ministre de l'Intérieur des 9 février et 30 avril 1917.

10. Arrêté du sous-secrétaire d'Etat aux transports du 20 janvier 1917.

Il n'est pas sans intérêt pour nous d'étudier la position prise par la jurisprudence, à l'égard de cette question, puisqu'aussi bien nous cherchons à nous faire une idée sur les réactions qu'ont entraînées les extensions du pouvoir réglementaire.

Nous sommes ici en présence des premières manifestations audacieuses du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat. Il est intéressant de noter la façon dont elles furent accueillies. A l'époque, la chose est nouvelle; le problème apparaît dans toute sa fraîcheur et toute son acuité. De la solution qu'adopteront les juridictions auxquelles elle est soumise dépendra certainement dans l'avenir la répétition ou, au contraire, le rejet complet de cette initiative.

Le Président de la République (et sous ce vocable il faut ranger tous ceux qui se sont succédé à ce poste) n'aime pas à braver l'opinion, même pour exercer un pouvoir qu'il tient de la Constitution.

Nous en avons un exemple dans l'usage du droit de dissolution de la Chambre. Le Président y a recouru une fois le 16 mai 1877. Il a été désavoué par les faits. Il n'a plus jamais recommencé, même dans des cas où cette solution semblait s'imposer. Le Président de la République française est tout le contraire d'un dictateur.

Dans l'étude de la jurisprudence à laquelle ont donné lieu ces recours, nous allons nous écarter légèrement de la stricte chronologie. Cette dérogation à la ligne de conduite que nous nous sommes fixée se justifie par le fait que tous les événements qui ont donné naissance aux arrêts que nous devons analyser sont à peu près contemporains, et, en tout cas, inspirés de la même nécessité.

Peu importe donc, sur un si petit intervalle de temps (quatre ou cinq ans au maximum), qu'on prenne en considération telle décision avant telle autre qui lui est, en réalité, antérieure.

Au surplus, on constate dans ces décisions un certain flottement, voire des contradictions qui nous obligent à adopter une classification dogmatique.

Nous commencerons par étudier le problème avec la Cour de cassation. Exposons, en premier lieu, les faits :

Nous sommes en pleine guerre. Le ravitaillement de la population est chose délicate. Pour l'assurer convenablement, on est obligé de modifier le taux de blutage des farines. Des lois interviennent qui le fixent à 60%, puis à 70, puis à 75, enfin en 1916 à 80%.

Devant les difficultés croissantes, le Président de la République prend un décret où ce pourcentage est porté à 85. Le décret prévoit des sanctions contre les meuniers qui y contreviendraient.

Des poursuites devant les tribunaux répressifs sont engagées contre un meunier pour infraction à ce texte. L'inculpé soulève l'exception d'illégalité, à l'encontre dudit décret : Le Président de la République était, d'après lui, mal fondé à relever par décret le taux de blutage, antérieurement fixé par des lois. Le tribunal abonde dans son sens. L'affaire est portée devant la Cour de Bourges qui confirme le jugement. Le ministère public se pourvoit en cassation, et la Chambre criminelle rejette le pourvoi, affirmant ainsi l'illégalité du décret (arrêt Réault, du 3 novembre 1917, Sirey, 1917, 1^{re} partie, page 145).

Voici quel est le raisonnement tenu par la Cour de cassation :

« Le gouvernement ne peut modifier par décret des dispositions législatives et édicter des sanctions pénales, que lorsqu'il y a été autorisé par une délégation générale ou spéciale de la loi. Cette délégation, en ce qui concerne la faculté de modifier le taux de la farine, ne se rencontre ni dans la loi du 7 avril 1917 relative à la taxation du blé, ni dans celle du 8 avril 1917 relative à l'addition des farines de succédanés à la farine de froment. »

Ainsi donc, rien n'autorisait le chef de l'Etat à intervenir. Il l'a fait néanmoins. A tort, estime la Cour, car il a dépassé ses pouvoirs *normaux*.

C'est là qu'est le point faible du raisonnement, et à notre avis l'erreur de la Cour de cassation.

Elle envisage les pouvoirs normaux du Chef de l'Etat. Elle raisonne comme elle aurait eu raison de le faire en période normale. Il ne fait aucun doute qu'alors le Chef de l'Etat ne peut pas intervenir par décret dans un domaine

que le Parlement s'est réservé par plusieurs manifestations de volonté successives.

Mais en 1917, nous ne sommes pas précisément en période normale. Les règles habituelles sont-elles de mise ? La Cour de cassation dans cette affaire a jugé comme si elle donnait à cette question une réponse affirmative.

Interprète scrupuleuse et étroite des termes de la Constitution de 1875, elle se refuse à admettre la possibilité d'une extension du pouvoir réglementaire.

Nous allons voir que cette attitude est en opposition avec celle du Conseil d'Etat. Mais avant d'examiner cette dernière, passons en revue les opinions formulées par la doctrine qui, entre ces deux points de vue extrêmes, nous offre des solutions nuancées.

Dans sa *Théorie de l'Etat* (t. I, page 683, note 33), M. Carré de Malberg adopte en principe la solution de la Cour de cassation, mais il la tempère de telle façon qu'il arrive à admettre la nécessité d'une extension du pouvoir réglementaire, *en période de crise* bien entendu.

Nous avons vu¹ que M. Carré de Malberg fait du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat un corollaire de la mission à lui confiée par l'article 3 de la loi du 25 février 1875, d'assurer l'exécution des lois. Pour lui, ne fait aucun doute l'illégalité d'un décret pris par le Président de la République de sa propre autorité sans qu'une loi vienne lui donner matière à intervenir pour son exécution. Il est lié par la loi, subordonné à elle. Sans une loi à sa base, son action est dénuée de fondement, et comme telle, illégale.

Mais M. Carré de Malberg reconnaît qu'en période de crise, et particulièrement en temps de guerre, le chef de l'Etat se trouve placé en face d'un dilemme : Il lui faut, ou bien se faire l'esclave soumis du principe de la supériorité de la loi, et, renonçant à tout moyen d'action extra-légal, s'interdire toute initiative, même celles que le simple bon sens et la nécessité font apparaître comme désirables.

Ou bien s'il est décidé à remplir véritablement son rôle et à rester à la hauteur des événements, il lui faut faire

1. Voir ci-dessus, p. 6.

bon marché de certains scrupules d'ordre constitutionnel et prendre les décisions urgentes et indispensables que commandent les circonstances.

Les décisions du Chef de l'Etat dépassant les limites de sa compétence habituelle sont et restent illégales, mais elles doivent être tolérées comme constituant le moindre mal. Les conditions extraordinaires que crée la situation de guerre font, à l'égard de l'action du Président de la République, figure de « circonstances atténuantes ».

Il s'agit, comme le soulignent MM. Barthélémy et Duez dans la 2^e édition de leur *Traité de Droit constitutionnel* (page 245) d'une *illégalité excusable*.

Les mesures prises par le Chef de l'Etat au mépris des règles habituelles sont des mesures de fortune. Qu'elles soient illégales, ces auteurs n'en doutent pas. Mais qu'on doive néanmoins les respecter, ils l'admettent aussi, car le gouvernement a agi ainsi parce qu'il n'y avait pas moyen d'obtenir le même résultat en agissant autrement.

Mais quel doit être alors le sort de ces décrets entachés de nullité et que pourtant on applique ?

Il y a là une question épineuse. Une même mesure ne peut pas être vicieuse dans sa nature et correcte dans ses applications. Si on la reconnaît illégale, pourquoi ne la supprime-t-on pas ?

La réponse qu'on a apportée à cette question, dont la logique ne laisse pas d'être bien embarrassante, est la suivante :

Puisque l'illégalité de la décision est excusable, compte tenu des conditions exceptionnelles dans lesquelles elle a été prise, il faut admettre que cette décision devra être appliquée comme si de rien n'était, sans quoi elle n'aurait aucune raison d'être.

Il faut refuser au simple particulier la possibilité de la faire annuler et de contrecarrer ainsi l'action nécessaire du gouvernement. En conséquence, on devra dire et juger irrecevable le recours pour excès de pouvoir qui aurait pour effet de faire disparaître le décret incriminé.

Mais par contre, il serait contraire à l'équité d'admettre que quelqu'un puisse être poursuivi et puni pour la seule

faute de ne s'être pas soumis à une mesure reconnue illégale.

On concilie parfaitement la notion d'ordre public et la notion de justice individuelle en laissant au particulier l'usage de l'exception d'illégalité s'il est menacé de sanctions pénales par un juge répressif. Il pourra toujours exciper de l'illégalité du décret et se dérobera ainsi à un châtiment immérité; mais il ne fera pas tomber le dit décret qui continuera de remplir l'office qu'on a entendu lui faire remplir.

Avec cette première série d'auteurs, nous avons donc la solution suivante : illégalité incontestable, mais illégalité excusable en raison des circonstances, ce qui a pour effet d'atténuer les conséquences habituelles de l'illégalité en limitant l'exercice des sanctions qui s'y attachent d'ordinaire.

Toute différente est l'opinion d'une autre fraction de la doctrine.

Pour les premiers il y avait illégalité; pour ceux-ci, il n'en est pas question. Les décrets qu'en période de crise prend le Chef de l'Etat en dehors même de sa compétence normale sont réguliers.

M. Duguit, dans son *Traité de Droit constitutionnel* (2^e édition, t. IV, page 771) et M. Alibert dans son *Traité du contrôle juridictionnel de l'Administration* (page 276) expriment cette opinion. Ils n'invoquent plus l'excuse, car il n'y a rien à excuser. Il y a alors purement et simplement application du *Droit de nécessité*. Des circonstances exceptionnelles appellent des solutions exceptionnelles. C'est ici le cas d'employer l'expression proverbiale : « Nécessité fait loi ». Cela ne souffre aucune discussion. Cela s'impose à l'esprit avec l'évidence d'un axiome...

Nous rejoignons ainsi le point de vue que le Conseil d'Etat a soutenu dès le début, sans cesser de le maintenir jamais, et en l'enrichissant au contraire de considérants de plus en plus pertinents dont l'ensemble constitue une fort belle construction juridique.

Replaçons-nous dans l'ambiance en rappelant les faits,

et voyons par quels raisonnements le Conseil d'Etat a justifié les extensions du pouvoir réglementaire qui avaient été soumises à son appréciation.

Deux arrêts sont particulièrement à retenir :

L'arrêt Verrier du 30 juillet 1915 et l'arrêt Heyriès du 28 juin 1918.

a) *L'arrêt Verrier* (*Revue de Droit public*, 1916, page 479, conclusions Corneille). Voici quels sont les faits :

Le Président de la République avait pris, le 15 août 1914, un décret modifiant les formalités nécessaires pour la mise à la retraite d'office des officiers généraux. Alors que sous l'empire de la loi de février 1912, il fallait consulter le Conseil supérieur de la guerre, il est décidé par le nouveau décret que semblable mesure sera prise désormais sur l'avis du général commandant en chef.

En application de ce texte, le général Verrier est, dès le commencement de la guerre, mis à la retraite d'office, sans que, bien entendu, le Conseil supérieur de la guerre ait été consulté.

Il forme aussitôt un recours contre la mesure qui le frappe. Il prétend que sa mise à la retraite est nulle et non avenue, parce que prise dans des formes autres que celles prévues par la loi de 1912. Il fait plaider que le décret du 15 août 1914 qui l'a modifiée est irrégulier, qu'en le prenant, le Chef de l'Etat a excédé ses pouvoirs. Il ne lui appartenait pas de modifier par un décret ce qu'une loi avait édicté.

Le Conseil d'Etat, saisi de l'affaire, rend un arrêt le 30 juillet 1915. Il rejette le recours du général Verrier.

b) *L'arrêt Heyriès* (Sirey, 1922, III, page 49).

La loi du 22 avril 1905 prévoyait dans son article 65 que toute sanction disciplinaire prise à l'égard d'un fonctionnaire devait être précédée de la communication à ce fonctionnaire de son dossier.

Un décret du 15 septembre 1914 est venu suspendre l'application de cet article 65; comme dans le cas précédent, il s'agit d'une mesure destinée à hâter les choses en raison de la situation spéciale créée par la guerre, situa-

tion qui peut requérir l'exécution rapide de certaines décisions.

En vertu de ce décret, le dessinateur du génie Heyriès est révoqué sans que son dossier lui ait été communiqué au préalable.

Il forme donc un recours contre le décret, le prétendant irrégulier puisque le Chef de l'Etat a excédé sa compétence en modifiant une loi par décret. Il demande que soit annulée la décision qui le révoque.

Le Conseil d'Etat examine l'affaire, et comme dans l'arrêt Verrier, rejette le recours formé par Heyriès.

L'attitude du Conseil d'Etat dans ces deux arrêts est extrêmement nette. Contrairement à ce qui serait la seule solution possible en période normale, où le principe de supériorité de la loi ne souffre aucune dérogation, le Conseil d'Etat admet la régularité des décrets du Président de la République.

« Il appartenait au Président de la République, dit-il » dans l'arrêt Verrier, de prendre les mesures commandées » par les circonstances en vue d'assurer dans l'intérêt de la » Défense Nationale l'exécution de la loi, et de déterminer » les conditions d'exercice du droit qui appartient au gouvernement, depuis la loi du 4 mars 1839, de procéder à la » mise à la retraite d'office des officiers généraux, alors que » l'accomplissement des formalités prévues à l'article 1^{er} » de la loi du 16 février 1912 était rendu impossible par les » événements de guerre. » En période de guerre, la faculté pour le gouvernement de mettre à la retraite d'office les généraux jugés incapables est en effet une nécessité capitale. Si les circonstances sont telles que les conditions habituellement requises ne peuvent être réunies, il ne faut pas qu'une simple question de procédure empêche le gouvernement de prendre une mesure dans l'intérêt de la Défense Nationale. Le rôle de la loi est d'ordonner pour le plus grand bien de l'ensemble des citoyens. Si l'application de la loi menace d'être une gêne, un obstacle pour l'intérêt supérieur du pays, elle manque son but.

Il faut qu'on puisse y remédier.

Le Chef de l'Etat, à qui la Constitution a donné un pouvoir réglementaire précisément pour assurer la bonne marche de la chose publique, est tout désigné pour le faire. Il ne faut pas lui contester le droit de modifier la loi, de la redresser, si les circonstances sont venues la fausser.

Qu'il dépasse, ce faisant, les strictes limites de sa compétence habituelle, c'est chose évidente; mais parce que ce dépassement, cette extension s'impose, il faut l'accepter et l'approuver. L'heure n'est pas aux vains scrupules ni aux hésitations stériles. La première mission du gouvernement, en pareille occurrence, c'est de commander. Il ne peut le faire que si on lui reconnaît le droit de prendre les initiatives qu'il juge utiles.

Voilà ce que pense, avec beaucoup de sagesse, le Conseil d'Etat. Cette thèse du dépassement non seulement excusable, mais légitime et salulaire, il la développe dans l'arrêt Heyriès avec plus de force encore que dans l'arrêt Verrier. L'argumentation qu'il déploie s'élève ici à la hauteur d'une véritable théorie du pouvoir réglementaire en temps de guerre. On peut dire que l'arrêt du 28 juin 1918 clôt péremptoirement le débat.

D'autres affaires pourront être soumises par la suite au Conseil d'Etat. D'autres arrêts pourront être prononcés, comme celui du 14 mai 1920 (*Syndical patronal de la Boulangerie, Lebon chronologique*, 1920, p. 499) ou celui du 18 février 1921 (*Maréchal-Lebon chronologique*, 1921, p. 207) ils n'apporteront rien de nouveau. L'arrêt Heyriès aura une fois pour toutes exprimé le point de vue du Conseil d'Etat.

Quelle est donc sa théorie ?

« Par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est placé à la tête de l'administration française et chargé d'assurer l'exécution des lois. Il lui incombe, dès lors, de veiller à ce qu'à toute époque, les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche. Il lui appartenait, à la date du 10 septembre 1914, date à laquelle est intervenu le décret dont la légalité est contestée d'apprécier que la communication prescrite par l'article

65 de la loi du 22 avril 1905, à tout fonctionnaire de son dossier, préalablement à toute sanction disciplinaire, était, pendant la période des hostilités, de nature à empêcher, dans un grand nombre de cas, l'action disciplinaire de s'exercer et à entraver le fonctionnement des diverses administrations nécessaires à la vie nationale. En raison des conditions dans lesquelles s'exerçaient, en fait, à cette époque, les pouvoirs publics, *il avait la mission d'édicter lui-même les mesures indispensables* pour l'exécution des services publics placés sous son autorité. » On voit quelle est l'idée : la charge d'assurer l'exécution des lois doit être entendue non pas comme l'obligation de veiller à ce que chaque loi soit exécutée aveuglément, mais au contraire à ce que l'ensemble des lois et règlements concoure au meilleur fonctionnement possible des services publics.

Tout inconvénient apparaissant doit être écarté sans délai. Le Chef de l'Etat doit agir en ordonnateur et non en esclave, selon l'esprit, et non suivant la lettre. La situation en effet requiert célérité, et il est des mesures qui, si elles ne sont pas immédiates, deviendront absolument sans portée. En matière de discipline notamment, il faut faire preuve d'une fermeté qui ne laisse place à aucune tentative de relâchement.

Si cela doit porter atteinte, momentanément, à certaines libertés ou prérogatives individuelles, tant pis. Il faut passer outre, quitte à faire justice après coup à ceux qui auraient pu être lésés par l'application d'une décision de cette nature.

Soucieux comme toujours d'assurer en face de l'Etat le respect des droits des particuliers, le Conseil d'Etat, après avoir déclaré régulier le décret du 15 septembre 1914 (et par suite, la mesure qui a frappé Heyriès) tient à souligner le caractère spécial et temporaire de la compétence qu'il reconnaît au Président de la République, en rappelant que le décret a lui-même prévu que les intéressés auraient, après la fin de la guerre, la faculté de se pourvoir en révision des décisions dont ils auraient été l'objet.

Cela prouve assez que le Chef de l'Etat a entendu seulement parer à des difficultés momentanées. Dès que les

conditions redeviendront normales, rien ne s'opposera plus à ce que l'on revienne, si l'on peut ainsi s'exprimer, « au régime du droit commun ».

Mais tant que durera la guerre, le Président, chargé de veiller à la marche des services publics, est déterminé à faire tout ce qui s'avèrera nécessaire pour leur bon fonctionnement, dût-il remanier, compléter ou suspendre des dispositions légales dont l'efficacité laisserait à désirer. Qu'elles émanent du Parlement qui, dans la hiérarchie législative, lui est supérieur, peu importe. Une seule idée, qui est un lieu commun, domine tout : de deux maux il faut choisir le moindre. Entre une légère entorse à un principe théorique, celui de la supériorité de la loi, et une nécessité pratique, celle d'assurer la bonne marche des services publics, il n'y a pas à hésiter ; on sacrifiera le principe à la réalité.

Il convient d'ailleurs de remarquer que le Conseil d'Etat considère cette raison pratique à elle seule comme une justification suffisante des extensions du pouvoir réglementaire.

Il eût pu faire état des lois qui sont intervenues postérieurement à la publication de ces décrets et qui les ont ratifiés ; s'appuyant sur elles il eût facilement démontré leur régularité en arguant de ce que le Parlement lui-même les avait confirmés.

Mais dans l'examen des décrets incriminés, le Conseil d'Etat ne tient pas compte de la loi du 30 mars 1915 qui a ratifié le décret du 15 août 1914 sur la mise à la retraite des officiers généraux, comme il ne tiendra pas compte de celle du 10 février 1918 venue confirmer le décret du 30 novembre 1917, qui avait donné lieu aux arrêts des 4 mars 1920 et 18 février 1921.

Cette ignorance volontaire des lois de ratification ne donne que plus de force au raisonnement du Conseil d'Etat.

Moins intransigeant que celui de la Cour de cassation, il est animé d'une meilleure compréhension des difficultés d'ordre pratique que soulève l'état de guerre. Le droit qu'il applique n'a pas cet aspect rigide et immuable que revêt celui qui se dégage de l'arrêt précité de la Cour de cassa-

tion. Il est plus souple, plus relatif peut-être, mais plus humain. Comme le préteur à Rome, le Conseil d'Etat juge bien plus en équité qu'en s'appuyant uniquement sur les sèches formules. Ses arrêts font penser à certaines décisions de nos tribunaux de commerce qui ont, eux aussi, bien souvent à concilier la rigueur des textes avec les besoins changeants de l'économie.

Il aurait pu se rallier à la conception, quelque peu normande, de l'illégalité excusable. Il eût ainsi sauvé les apparences. Mais telle n'est pas son ambition. Le Conseil d'Etat est une juridiction réaliste. Il semble être le dépositaire permanent de cette qualité qui, en dépit de ce qu'a pu dire un auteur, n'est pas la chose au monde la mieux partagée : le bon sens. Ce qu'il faut, ce n'est pas, à l'aide d'une théorie paravent, couvrir la cassure qui s'est produite entre ce qui était la légalité et les solutions, contraires à cette légalité, qu'une inéluctable nécessité a contraint d'adopter ; mais c'est prendre franchement position en face d'une situation anormale dont on ne peut que constater les répercussions imprévues.

La théorie de l'illégalité excusable nous apparaît comme une demi-mesure. Elle revient à dire qu'à l'égard d'un particulier donné, le Chef de l'Etat a eu tort de faire ce qu'il a fait, tout en soutenant qu'*erga omnes* il a eu raison de le faire. On ne voit pas beaucoup, alors, quel respect pourrait éprouver une collectivité d'individus pour une mesure dont chacun sait qu'elle ne lui est pas opposable personnellement. On ne voit pas non plus quelle force obligatoire peut avoir une disposition à qui l'on ôte toute sanction pénale. C'est pourtant ce à quoi l'on arrive avec cette théorie.

Que le Chef de l'Etat soit excusable ou non, cela ne change rien à l'affaire. Ce qui nous intéresse, c'est moins de connaître le degré de la culpabilité du Président de la République que de savoir quelle sera l'efficacité des dispositions qu'il a prises. Si la mesure qu'il a ordonnée est illégale, on est en droit de s'attendre à ce qu'elle soit sans portée.

Ce n'est pourtant pas ce qu'on recherche. (Nous venons de voir qu'il est indispensable que les décisions du gouver-

nement soient appliquées.) Il ne reste alors qu'une attitude possible : elle consiste à déclarer que ces décisions sont régulières. Il n'y a pas moyen de sortir autrement du dilemme.

Au reste, en agissant ainsi, le Conseil d'Etat fait-il une chose si extraordinaire ? Change-t-il de notable façon sa position habituelle à l'égard des pouvoirs du Président de la République en général ?

Nous pensons au contraire qu'il reste dans la ligne de conduite qu'il s'est tracée.

En admettant sans réserve la régularité des décrets autonomes, il interprète largement l'article 3 de la loi constitutionnelle.

Or cette interprétation large des pouvoirs donnés au Chef de l'Etat par la Constitution, nous l'avons déjà signalée en dehors de toute période de crise.

Elle a été magistralement mise en lumière par M. Ettori dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire de l'*Union des voies ferrées* (arrêt du 26-4-1929, *R. D. P.*, 1929, p. 319)¹.

« Le rôle du Chef de l'Etat, disait le commissaire du gouvernement, ne se borne pas à procurer l'exécution matérielle de la loi. Il est également d'assurer la marche générale de l'Etat. »

Or la bonne marche de l'Etat ne résulte pas seulement de la stricte application *des lois*, mais aussi de celle de certains principes généraux, qui pour n'être pas écrits ne s'en trouvent pas moins en germe dans l'esprit de la Constitution. L'un des principaux, c'est celui de la continuité et de la défense de la société étatique basées sur l'organisation des services publics et de l'Administration.

Si l'on donne au Chef de l'Etat la lourde tâche de coordonner tout cela, de veiller, en un mot, à ce que règne l'ordre dans l'Etat, il faut lui accorder sans lésiner les pouvoirs dont il a besoin pour remplir sa mission. Ce qui est vrai de tout temps l'est encore plus pendant la guerre. La guerre constitue un péril pour l'Etat non seulement par son action extérieure violente, mais encore par les dan-

1 Voir ci-dessus, p. 18.

gers de désorganisation intérieure dont elle risque d'être l'occasion.

De même que la proclamation de l'état de siège a pour effet de transférer la plupart des pouvoirs civils aux mains de l'autorité militaire, il faut admettre que la situation de guerre doit renforcer la position du Chef de l'Etat. Les bienfaits d'un commandement unique ne se font pas sentir qu'aux armées. A l'intérieur aussi il peut être une mesure de salut public.

Quels que soient la justesse et le mérite de cette intéressante théorie, l'opération d'extension spontanée du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat prenant des décrets autonomes ne laisse pas d'être une opération scabreuse en raison de l'imprécision de ses limites. L'arrêt Heyriès reconnaît au Président de la République un pouvoir « *d'appréciation* ». Mais on aperçoit le défaut de la cuirasse : le Président de la République est-il à l'abri d'une *erreur* d'appréciation ?

On comprend qu'on se trouve engagé là sur un terrain mouvant dont il est bon de s'écarter le plus possible. L'extension spontanée du pouvoir réglementaire a pu être une solution commandée par les circonstances. On a été pris au dépourvu. Mais est-il souhaitable que cela se reproduise ? Assurément non. D'où la tendance que nous allons constater maintenant à canaliser, à délimiter l'exercice de ce pouvoir.

La compétence du Chef de l'Etat continuera d'être étendue, et d'une façon de plus en plus fréquente, par le Parlement lui-même. Mais chaque fois celui-ci tiendra à en préciser la portée et la durée.

Cela nous amène tout naturellement à l'étude d'une part de l'extension du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat résultant des lois du Parlement, et d'autre part de cette curieuse justification et réglementation *a priori* de l'extension spontanée du pouvoir réglementaire qu'a constitué la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre.

CHAPITRE III

L'EXTENSION DU POUVOIR REGLEMENTAIRE RESULTANT DE LOIS DU PARLEMENT

La guerre de 1914-18 nous a fourni l'occasion d'étudier l'extension du pouvoir réglementaire du Président de la République en dehors de toute habilitation du Parlement.

Nous avons vu le Chef de l'Etat intervenir spontanément par voie de règlements autonomes dans des matières qui avaient été régies par des lois et que, normalement, seules des lois eussent pu modifier.

Nous avons vu par quelles considérations le Conseil d'Etat, appelé à se prononcer sur la régularité de ces décrets les a justifiés. L'idée centrale dans cette attitude favorable à l'extension du pouvoir réglementaire, c'est la prise en considération des circonstances exceptionnelles dans lesquelles ont été élaborés ces décrets, circonstances qui ne permettaient pas toujours de suivre le processus normal, et qui réclamaient des mesures immédiates.

Une fois la guerre terminée, les raisons qui avaient motivé de pareilles dérogations au principe de la supériorité de la loi n'existent plus. Cette première série d'extensions de compétence est close.

Il semblerait qu'on dût dès lors retomber dans un régime de légalité.

Nous allons voir pourtant qu'il n'en fut rien et que le problème de l'extension de compétence du Chef de l'Etat ne disparaît pas, mais ne fait que changer d'aspect à partir de ce moment.

Il n'est pas tout à fait exact, d'ailleurs, de dire que ce changement coïncide avec le passage de l'état de guerre à

l'état de paix. Nous verrons que l'idée d'étendre par voie législative les pouvoirs de Chef de l'Etat remonte à 1916, alors que la première réalisation dans ce domaine ne date que de 1918. Cet intervalle de deux ans prouve assez qu'à l'époque, la tendance générale du Parlement était peu favorable à cette solution.

Par contre, en 1924, en 1926, et dans les années qui suivirent, on voit les lois d'extension de compétence se multiplier, en dépit quelquefois d'une certaine résistance, si bien que lorsqu'on cherche à caractériser sous ce rapport les deux périodes considérées, on peut, avec assez de justesse, dire que la guerre fut celle des décrets autonomes et l'après-guerre celle des lois de « pleins pouvoirs ».

A première vue, on est en droit de se demander pourquoi durant la paix il a fallu recourir à ces mesures. Le Parlement ne pouvait-il pas prendre lui-même les dispositions utiles ?

Nous constaterons, dans les pages qui vont suivre que chaque fois que le Parlement a fait ainsi appel au Chef de l'Etat, ce fut parce que le pays traversait une crise plus ou moins grave : crise financière, crise économique, voire crise politique.

Quand les choses se compliquent, quand les événements se précipitent avec une rapidité telle que toute prévision devient presque impossible et qu'il faut en quelque sorte aviser au jour le jour, la faiblesse du Parlement, qui réside essentiellement dans la lenteur de ses débats, son manque de cohésion et sa crainte des responsabilités, apparaît au grand jour. Au contraire, ressortent avec plus de relief les avantages du pouvoir réglementaire du Président de la République, pouvoir autoritaire qui, à tort ou à raison, paraît unir au mérite de la rapidité celui de l'impartialité.

Aux mêmes maux, les mêmes remèdes. En période de crise comme pendant la guerre, le Chef de l'Etat assumera la responsabilité de la direction du pays. Mais différence notoire : alors que durant la guerre il l'avait dans la plupart des cas prise d'office, au cours des crises qui se sont succédées dans la suite, il s'en est vu chargé par le Parlement lui-même.

Il y a là une constatation intéressante : celle d'une sorte de reconnaissance officielle de sa supériorité en matière législative dans toute période troublée. En quelques années seulement, l'idée de l'extension de la compétence du Président de la République a fait un pas considérable, au point d'apparaître dans certains cas comme la seule solution possible.

Il ne nous appartient pas dans ce chapitre d'en rechercher les causes, ni de formuler là-dessus un jugement. Nous nous bornerons pour l'instant à constater le fait, qui illustre d'une façon particulièrement nette la progression constante suivie par le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat, progression que nous avons le dessein de mettre en lumière.

Comme dans le chapitre précédent, nous commencerons par faire l'historique des lois d'extension de compétence, pour étudier ensuite les difficultés que leur application a soulevées, et les solutions reçues.

Une observation préliminaire s'impose : toutes ces lois d'extension n'ont pas la même portée. Nous reviendrons avec plus de détails sur cette idée, mais nous devons dès maintenant faire observer que si toutes les invitations adressées par le Parlement au Chef de l'Etat l'habilitent à pénétrer dans des domaines touchés par des lois, les unes ne lui donnent qu'une tâche et par suite un pouvoir très limités, alors que d'autres, par la généralité de leurs termes, lui permettent de prendre des initiatives beaucoup plus larges.

Aussi constate-t-on dans ce dernier cas, une certaine résistance du Parlement à accorder les pouvoirs que lui demande le Chef de l'Etat. C'est qu'en effet, le Parlement n'oublie pas qu'il est chargé du soin de faire les lois. Si les circonstances obligent à suspendre momentanément leur mode normal d'élaboration, il s'inclinera, mais il se montrera, au début du moins, soucieux de ne le faire que dans la mesure où cela est absolument indispensable.

Cette première cause d'hésitation, inspirée d'un scrupule constitutionnel, est toute à l'honneur du Parlement.

Mais il s'y mêle parfois une autre raison moins pure : une arrière-pensée politique pousse le Parlement à résister au

gouvernement, surtout lorsqu'il redoute qu'au moyen des pouvoirs étendus qui lui seront donnés le Président de la République prenne des mesures auxquelles l'une des assemblées est hostile. Nous en trouverons plusieurs exemples.

Examinons donc successivement les lois qui ont étendu la compétence du Chef de l'Etat.

Section I. — Historique des lois d'extension de compétence.

Nous avons dit que la première datait de 1918. En réalité, elle n'est, comme nous allons le voir, que l'aboutissement d'un projet déposé dès 1916.

En cette année 1916, les difficultés du ravitaillement commencent à se faire gravement sentir. Il apparaît nécessaire de prendre des mesures urgentes en vue de restreindre la liberté dont jouissent encore les commerçants, les industriels et les simples particuliers dans le domaine des achats de vivres et de marchandises. Il convient de modérer les exigences immédiates de chacun si l'on veut pouvoir faire face aux besoins généraux pendant toute la durée de la guerre.

Il n'est jamais bon, en pareil cas, que les intentions du législateur soient connues à l'avance, sans quoi les dispositions prises se révèlent à peu près totalement inefficaces.

D'autre part, toutes les mesures à prendre sont des mesures de détail qu'il faut étudier une par une. Le Parlement risque de perdre en discussions un temps considérable, et n'en finira pas de mettre sur pied une réglementation efficace.

Ces deux considérations amènent le gouvernement à demander aux Chambres d'habiliter le Chef de l'Etat à réglementer comme il le jugera utile. Le projet est ainsi conçu :

« Jusqu'à la cessation des hostilités, le Gouvernement est autorisé à prendre, par décret rendu en Conseil des ministres, toutes mesures qui, par addition ou dérogation aux lois en vigueur, seront commandées par les nécessités de la défense nationale et, *notamment* en ce qui concerne la

production agricole et industrielle, l'outillage des ports, les transports, le ravitaillement, l'hygiène, la santé publique, le recrutement de la main-d'œuvre, la vente et la répartition des denrées et produits, leur consommation. Au cas où l'un de ces décrets nécessiterait une ouverture de crédits, la demande en serait déposée dans la huitaine. Il pourra être appliqué à chacun de ces décrets des pénalités à fixer dans des limites qui ne dépasseront pas six mois d'emprisonnement et 10.000 francs d'amende. »

Les termes de ce projet sont extrêmement larges. Les pouvoirs qu'il donnerait au Chef de l'Etat seraient très étendus. Cela est souligné d'une façon particulièrement vigoureuse par le mot « notamment » qui précède une énumération.

Le Parlement s'émue, et l'opinion avec lui. Le Gouvernement bat alors en retraite et déclare que la présence du mot « notamment » résulte d'une erreur de rédaction, et il dépose un texte rectifié. Mais l'hostilité au projet reste très vive, et les Chambres n'en entreprennent même pas la discussion.

Pourtant les causes qui avaient fait déposer le premier projet par le gouvernement subsistent. Des mois ont passé et les difficultés ne se sont pas aplanies, au contraire. Il devient urgent de faire quelque chose. On remet à l'ordre du jour l'idée d'étendre la compétence du Président de la République, et cette fois on aboutit le 10 février 1918, au vote du texte suivant :

« Pendant la durée de la guerre et pendant les six mois suivant la cessation des hostilités, des décrets pourront réglementer en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la mise en vente, la détention, la consommation des denrées servant à la consommation des hommes et des animaux. Il pourra être dans le même but, procédé par décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande. Les décrets seront soumis à la ratification dans le mois qui suivra leur promulgation. »

Ce texte est plus restrictif que le précédent. Le Parlement y accorde néanmoins certains pouvoirs importants

au Chef de l'Etat, mais il manifeste sa volonté de conserver un contrôle sur les décisions de ce dernier en exigeant que les décrets soient soumis à sa ratification dans un délai relativement court.

Voilà donc une première loi d'extension de compétence qui n'a pas été votée sans mal. Il a fallu près de deux ans pour que le Parlement s'y résolve; encore ne l'a-t-il fait que sous la pression des impérieuses nécessités nées de la guerre.

A cette époque, l'idée d'étendre à leur détriment le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat est encore peu sympathique aux parlementaires, qui se montrent assez jaloux de leurs prérogatives législatives. Ils n'ont consenti en dernier ressort à s'en dessaisir en partie, que parce qu'il eût été déraisonnable de s'obstiner dans une opposition préjudiciable à l'intérêt national.

Avec la fin des hostilités commence une période où le recours à l'intervention du Président de la République devient inutile. Les conditions d'existence peu à peu redeviennent normales. Le Parlement n'est plus pressé par les événements. Il peut désormais reprendre son activité habituelle dont il semble que rien ne doive plus le détourner. La loi du 10 février 1918 paraît destinée à faire figure de disposition tout à fait exceptionnelle qu'on n'est pas prêt de voir se reproduire de sitôt.

Mais contrairement à ces prévisions optimistes, cette période de tranquillité heureuse dure peu. Des difficultés d'un autre ordre se font jour dès 1924. Elles affectent la situation financière du pays. Le franc se met à baisser par rapport à la livre. Par ailleurs, le budget de l'Etat est déséquilibré du fait que l'Allemagne déclare ne plus pouvoir faire face au paiement des réparations. Ses versements alimentaient le budget des dépenses recouvrables; la cessation de ces versements réduit ce poste presque à néant, compromettant ainsi l'équilibre de l'ensemble du budget français. Pour rétablir la situation il faut recourir aux deux procédés complémentaires qui s'imposent en pareil cas : diminution des dépenses de l'Etat et augmentation de ses ressources.

Une crise financière a ceci de particulier, qu'elle évolue très rapidement. Pour l'enrayer efficacement, il ne faut pas perdre un instant. Il faut accroître sans tarder le revenu de l'Etat par un effort de fiscalité, et réaliser des économies substantielles. Mais comment atteindre ce résultat dans un temps suffisamment réduit, si on laisse agir le Parlement? La lenteur légendaire de ses travaux, même lorsqu'il est déterminé à les mener rapidement, est incompatible avec les exigences de la situation, qu'on peut comparer par certains côtés avec celle qu'on avait connue pendant la guerre.

Se souvenant du précédent constitué par la loi du 10 février 1918, le Gouvernement va déposer sur le bureau de la Chambre un projet tendant à permettre au Président de la République de prendre par décrets toutes mesures qu'il jugera convenables pour réaliser des économies sur les dépenses de l'Etat.

Le projet déposé en janvier 1924 n'aboutit pas rapidement. Il rencontre une opposition très vive des Chambres.

C'est ici qu'apparaît une première manifestation de l'idée que nous avons formulée plus haut, à savoir qu'à ses objections théoriques le Parlement mêle des considérations d'ordre purement politique. Quoi qu'il en soit, après des débats difficiles (les élections générales sont proches et le Gouvernement est assez incertain de sa majorité actuelle), le projet est voté le 23 mars 1924.

La loi est ainsi libellée :

« Des réductions, dont le total ne devra pas être inférieur à un milliard, seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'Etat. Le Gouvernement est autorisé, durant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à prendre, par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été approuvés en Conseil des Ministres, toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation des économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans le délai de six mois. »

Remarquons la dernière phrase : Le Parlement entend

avoir à se prononcer au sujet des décrets qui pourraient porter atteinte à des lois faites par lui. Le principe de la supériorité de la loi n'a rien perdu de sa vigueur. Si le Parlement admet qu'une autre autorité empiète sur son domaine propre, il désire s'assurer le droit de contrôler ses empiètements dans un délai relativement court. Il n'abdique pas. Voilà l'idée qu'il faut retenir.

Qu'advint-il pratiquement de la loi du 23 mars 1924 ? Elle n'eut aucune application. En effet, les élections générales qui ont eu lieu peu de temps après ont porté au pouvoir les représentants d'une autre majorité. Les « gauches » étaient hostiles au projet de pleins pouvoirs qu'ils jugent un procédé anti démocratique. Ils renoncent donc à user des pouvoirs que la loi vient de conférer au gouvernement.

Mais cela n'arrangera pas les affaires de l'Etat. La crise budgétaire et monétaire s'accroît dans les deux années suivantes, si bien qu'en juillet 1926 on ne voit plus d'autre solution que de reprendre l'idée de 1924 et de solliciter des pouvoirs étendus au profit du gouvernement.

Même situation qu'en 1924. Mêmes résistances, plus âpres encore. Au cours d'une séance dramatique, le gouvernement est renversé et remplacé par un ministère Poincaré.

Le Parlement accorde facilement à ce dernier ce qu'il avait refusé au précédent. Le premier projet de juillet et celui qui est devenu la loi du 3 août 1926 sont en effet inspirés du même esprit, celui d'ailleurs qui avait présidé à l'élaboration de la loi de 1924 :

« Le gouvernement est autorisé à procéder par décrets jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par les lois, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois. »

L'article 2 donnait au Gouvernement le pouvoir de rajuster par décret les taux de certains droits et impôts pour les mettre en harmonie avec la valeur actuelle de la monnaie,

ainsi que de relever le prix de vente des produits des monopoles, et les tarifs des P. T. T.

Cet article a ceci de particulier qu'il ne fixe pas de délai pour la réalisation des mesures préconisées et qu'il ne comporte pas l'obligation pour le Gouvernement de soumettre les décrets à la ratification.

En vertu de ces textes, d'importantes réformes furent opérées.

Ici, comme dans la loi de 1924, nous remarquons que le Parlement se réserve une possibilité de contrôle en obligeant le Gouvernement à déposer des projets de ratification de ses décrets (contrôle d'ailleurs assez illusoire, puisque très peu de lois de ratification intervinrent en fait; mais l'important dans ceci est que le projet de ratification soit déposé en temps voulu).

Après 1926, il nous faut attendre huit ans pour voir réapparaître à nouveau une loi de pleins pouvoirs. C'est celle du 28 février 1934, ou plus exactement l'article 36 de cette loi, qui est tout simplement la loi des finances de l'exercice 1934.

Entre temps, une loi du 28 février 1933 avait bien, par son article 56, étendu la compétence du Chef de l'Etat, mais la portée de cette extension était assez limitée. L'article 56 autorisait le Gouvernement à fixer par décret les modalités d'une taxe applicable aux importateurs de produits contingentés bénéficiant d'une autorisation d'importation ou d'un certificat de contingentement, ainsi que le prix de vente maximum de ces produits.

De plus, cette extension de pouvoir n'était accordée que pour l'année 1933. En réalité, elle a été prorogée d'année en année par des lois successives.

Voilà, observons-le en passant, sans nous y attarder outre mesure, un exemple caractéristique de la tendance prise par le Parlement à se dessaisir de pouvoirs qui, normalement, devaient lui revenir.

En 1934, la crise économique qui sévissait depuis plusieurs années déjà dans d'autres pays s'est à son tour installée en France. Elle se complique de la crise financière qui réapparaît après une amélioration passagère. La stabilité

du franc est menacée. Les deux crises — monétaire et économique — réagissent l'une sur l'autre de la façon la plus fâcheuse. De nouveau, on songe à recourir aux économies, aux compressions, à l'effort fiscal. On ne sera pas mécontent non plus d'apporter quelques réformes à l'appareil trop compliqué de l'administration française, cause de lenteurs et de gâchis. Et de nouveau renaît l'idée de faire appel au pouvoir réglementaire du Président de la République de préférence à la législation du Parlement.

Contrairement à ce qui s'était passé dix ans plus tôt, le projet qui devait devenir l'article 36 de la loi du 28 février 1934 — projet d'ailleurs déposé par le Gouvernement dans des conditions assez singulières — ne rencontra pas de fortes résistances au sein de l'assemblée.

L'opposition fut assez platonique. L'explication en est incontestablement que cette demande de pleins pouvoirs se situait au lendemain des graves événements du 6 février et que le ministère Doumergue, au profit duquel elle était formulée, apparaissait alors, en raison de la popularité de son chef, comme capable de réunir une quasi-unanimité sur les décisions qu'il pourrait être appelé à prendre.

Le libellé de l'article 36 est extrêmement large :

« Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 juin 1934, à prendre nonobstant toute disposition législative contraire, par décret rendu en Conseil des Ministres et contresigné par le Président du Conseil et le Ministre des Finances, les mesures d'économies qu'exigera l'équilibre du budget. Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres avant le 31 octobre 1934. Ils auront force exécutoire jusqu'à décision du Parlement. »

Même précaution que dans les lois précédentes : nécessité de soumettre les décrets à la ratification des Chambres dans un certain délai. En fait, peu de ratifications sont intervenues et il est maintenant à peu près certain que les autres n'interviendront jamais. Quoi qu'il en soit, jusqu'à la décision — assez hypothétique — du Parlement, tous ces décrets ont force exécutoire.

« Les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget... » Cette formule peut entraîner loin... Qui sait ce que

n'exigera pas l'équilibre du budget, ou du moins ce qu'on n'essaiera pas de présenter comme étant nécessité par le souci d'assurer cet équilibre ?

On entrevoit déjà des dépassements possibles, des empiétements injustifiés sur des terrains que le législateur n'a pas entendu soumettre au pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat.

Nous ne citerons comme exemple que le décret du 30 juin 1934, relatif à la circulation routière, qui se réclame de l'article 36 de la loi du 28 février 1934. Ce décret fut attaqué par l'Union des véhicules industriels qui prétendait qu'il était irrégulier parce que sortant complètement du cadre fixé par la loi des finances de 1934. On ne voit pas, déclarait en substance l'Union des véhicules industriels, quel rapport il peut y avoir entre la circulation routière et l'équilibre du budget.

Le Conseil d'Etat, saisi de l'affaire, a établi une distinction. Nous verrons plus loin¹ avec plus de détails qu'il estima le décret irrégulier dans une certaine mesure.

La réforme amorcée par la loi du 28 février 1934 devait être continuée par le vote de la loi du 6 juillet de la même année, qui permettait de compléter sur le plan strictement fiscal ce que la première loi avait entrepris sur le plan administratif. Mais à la différence de celle-ci, la loi du 6 juillet 1934 ne donnait pas au Chef de l'Etat une pleine liberté d'appréciation des mesures qui s'imposent. Au contraire, la tâche du Gouvernement y est assez étroitement définie. Les articles 2 à 12 contiennent des directives tantôt vagues, tantôt très nettes.

Exemples de directives générales :

« *Art. 2.* — Le nombre des impôts directs et des taxes assimilées perçues au profit de l'Etat sera réduit, soit par suppression pure et simple, soit par incorporation à d'autres impôts. »

« *Art. 5.* — « Des simplifications seront apportées aux règles de perception des droits et pénalités perçus par l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines, et du Timbre, notamment par la révision des délais de prescription. »

« *Art. 7.* — Les impôts indirects feront l'objet d'une révi-

1. Voir p. 75.

sion tendant à en simplifier l'assiette, soit par une suppression totale, soit par une incorporation à d'autres droits ou taxes. »

Par contre, d'autres directives sont très précises : telle est par exemple celle qui fixe à 12 % le taux général des impôts cédulaires pour 1935 et à 24 % celui de l'impôt général sur le revenu.

Donc, caractères particuliers à cette loi : Elle est une réaction contre la tendance au dessaisissement du Parlement signalée plus haut. L'extension de compétence n'est valable qu'à l'intérieur d'un certain délai. Enfin, les décrets pris en vertu de cette loi devront être soumis à la ratification des chambres.

Mais cette réaction n'est en réalité qu'une apparence. Jamais encore comme à cette époque, on n'a compté sur le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat pour faire une partie — la plus ingrate — du travail du Parlement.

Après les décrets Doumergue de 1934, nous allons avoir les décrets Laval de 1935. La loi du 8 juin 1935, en vertu de laquelle ils seront pris, a eu une gestation très agitée : avant le ministère Laval, et dans un court laps de temps, deux autres ministères avaient déposé des projets de pleins pouvoirs. Ils n'avaient pas survécu à ce dépôt.

Il est curieux de constater ici le même phénomène que nous avons déjà rencontré en 1926. L'opposition du Parlement est dirigée moins contre la teneur du projet lui-même que contre le gouvernement qui en a pris l'initiative. La preuve en est qu'il suffit de changer le Ministère pour que les Chambres accordent à une nouvelle équipe des pouvoirs à peu près équivalents à ceux qu'elles avaient refusés à ses prédécesseurs. Le cas de la loi du 8 juin 1935 réédite celui de la loi du 3 août 1926. La situation de M. Laval rappelle assez exactement celle de M. Poincaré.

Comment est libellé l'article unique de la loi du 8 juin 1935 ? « En vue d'éviter la dévaluation de la monnaie, le Sénat et la Chambre des Députés autorisent le gouvernement à prendre, par décrets, jusqu'au 31 octobre 1935, toutes dispositions ayant force de loi pour lutter contre la spéculation et défendre le franc. Ces décrets, pris en Conseil des

ministres, seront soumis à la ratification des Chambres avant le 1^{er} janvier 1936. »

En vertu de ce texte, c'est un véritable monument législatif qu'on va édifier. Les « dispositions ayant force de loi » se chiffrent par plusieurs centaines qui n'ont d'ailleurs pas toujours un rapport très étroit avec la lutte contre la spéculation et la défense du franc.

De véritables « trains » de décrets-lois voient le jour, en particulier les 8 août et 30 octobre 1935. On peut dire sans exagération qu'ils touchent à tout, depuis des questions importantes comme le régime de l'expropriation qu'ils modifient, jusqu'à des mesures de détail, comme par exemple l'assurance des décimes qu'ils interdisent, en passant par des dispositions relatives au chapitre, si souvent retouché, des loyers.

L'ensemble de ces quelques centaines de décrets constitue un volume imposant et varié qui fit l'objet d'éditions spéciales qu'à l'époque les particuliers s'empressèrent d'acheter tant ils étaient sûrs d'y trouver, quels qu'ils fussent, quelque chose les intéressant à un titre quelconque...

En dépit du sérieux avec lequel elle fut certainement écrite, la dernière phrase de l'article unique de la loi du 8 juin 1935 ne laisse pas d'être assez fantaisiste. Comment penser, en effet, que le Parlement qui s'était dans le passé révélé incapable de ratifier la totalité des décrets isolés pris en vertu de lois d'extension de compétence pourrait opérer la ratification de ces textes nombreux et variés ? Cette exigence ressemble plus à une précaution destinée à sauvegarder aux yeux de tous le prestige du Parlement, qu'à un souci sincère de sa part de contrôler les décisions du Chef de l'Etat.

L'arrivée au pouvoir du Front Populaire, appuyé sur la majorité de la Chambre, marque une légère pause dans la succession des lois de pleins pouvoirs auquel le Gouvernement se targue de ne vouloir jamais recourir, estimant que c'est là un procédé contraire aux saines traditions parlementaires.

Mais la politique suivie par ce gouvernement — réduc-

tion du travail et hausse des salaires — ne tarde pas à porter ses fruits. De nouveau apparaît le spectre de la crise financière et économique qu'il faut conjurer.

Le Gouvernement Blum, comme ses devanciers en pareille circonstance, dépose un projet de pleins pouvoirs. Il est vivement combattu par le Sénat qui craint qu'il soit fait des pleins pouvoirs un usage abusif et qui redoute notamment l'instauration du contrôle des changes.

Pour limiter l'action du gouvernement dont il se méfie, le Sénat, rejetant le texte admis par la Chambre, en propose un autre qui présente un caractère absolument inédit. Non seulement il énumère les questions qui pourront faire l'objet de décrets du Chef de l'Etat, mais encore il formule expressément pour la première fois un certain nombre de défenses faites au gouvernement de toucher à telle ou telle matière déterminée.

Enfin, outre que l'extension de compétence n'était accordée que pour une durée très limitée, le Sénat prenait soin de stipuler qu'à défaut de ratification dans un délai donné, les décrets deviendraient caducs.

Ce premier texte ne fut pas accepté par la Chambre qui en rédigea un plus large. Mais le Sénat se montra opposé à toute concession et son attitude entraîna la chute du cabinet.

Le ministère Chautemps qui lui succéda proposa un texte nouveau ainsi conçu :

« Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 31 août 1937, à prendre par décrets délibérés en Conseil des Ministres, toutes mesures tendant à assurer la répression des atteintes au crédit de l'Etat, la lutte contre la spéculation, le redressement économique, le contrôle des prix, l'équilibre du budget et de la trésorerie, la défense, sans contrôle des changes, de l'encaisse de la Banque de France. Ces décrets seront soumis à la ratification dans les trois mois de la promulgation ou en tout cas à la première séance de la session extraordinaire de 1937. »

Ce texte transactionnel devait être voté par le Sénat et devenir la loi du 30 juin 1937, après que la Haute Assemblée eût reçu du Président du Conseil et du ministre des

Finances des assurances sur les intentions raisonnables du nouveau gouvernement.

Dans le rapport qu'il présenta au nom de la Commission des Finances du Sénat, M. Abel Gardey avait multiplié les réserves : le Sénat n'acceptait le projet que pour autant que le Gouvernement s'engageait à ne pas restreindre la libre disposition ni la libre négociation de l'or, des denrées, des valeurs françaises et étrangères, et à s'abstenir de « réformes de structure » qui restent du domaine de la loi.

Toutes ces restrictions, dont l'expression « sans contrôle des changes », qui figure explicitement dans le texte de la loi, est un reflet significatif, montrent assez quelle était la défiance d'une partie du Parlement à l'égard des Gouvernements de cette époque. On se résigne, à la rigueur, à accorder au Gouvernement les pouvoirs qu'il demande, mais on tient à dégager sa propre responsabilité en entourant d'une foule de réticences prudentes le consentement qu'on donne bien à contre-cœur.

Après les difficultés intérieures, et en plus d'elles, voici que naissent en 1938 de sérieuses préoccupations d'ordre international. Une menace de guerre pèse sur l'Europe. Et moins de dix mois après la loi du 30 juin 1937, c'est en vue de la Défense Nationale en même temps que du redressement des Finances que le ministère Daladier obtient des pouvoirs étendus par le vote de la loi du 13 avril 1938, dont l'article unique est ainsi conçu :

« Le Gouvernement est autorisé jusqu'à la clôture de la session ordinaire des Chambres et, au plus tard, jusqu'au 31 juillet 1938, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des Ministres, les mesures qu'il juge indispensables pour faire face aux dépenses nécessitées par la défense nationale et le redressement des finances et l'économie de la nation. Ces décrets seront soumis à la ratification à la session extraordinaire et, au plus tard, le 31 décembre 1938. »

L'histoire de cette loi est la même que celle de la loi du 30 juin 1937. Un premier projet présenté par le Gouvernement Blum est repoussé. Le même projet, ou presque, repris par le ministère Daladier qui lui succède, est accepté.

Comment expliquer ce revirement ?

M. Abel Gardey, dans son rapport, nous en donne ouvertement la raison :

« Le projet qui nous est soumis, a beaucoup d'analogies avec le projet que nous avons rejeté il y a quelques jours et, cependant, nous vous proposons de l'adopter. Pourquoi cette différence d'attitude ? Parce que le projet qui avait été déposé par le précédent gouvernement paraissait devoir être utilisé pour réaliser des transformations profondes dans l'organisation financière, économique et sociale du pays. Le projet actuel, au contraire, ne vise que des mesures financières urgentes. Il sera complété par des projets de lois délibérés suivant la procédure législative normale. »

On peut dire que l'extension de compétence du Chef de l'Etat est accordée ou refusée *intuitu personæ* du gouvernement.

Le gouvernement Daladier usa largement des pouvoirs qui lui avaient été conférés pour prendre des décrets qui, tels certains de 1935, ne rappellent que de très loin le souci de faire face aux dépenses nécessitées par la Défense Nationale : ainsi par exemple celui qui crée une 4^e Chambre à la Cour de cassation. Il est vrai que la loi du 13 avril 1938 visait également « l'économie de la nation ». Ce terme très général peut comprendre bien des choses. Quoi qu'il en soit, on est frappé par la constatation suivante :

Beaucoup de mesures prises à la faveur des lois d'extension de compétence sont des mesures heureuses, ou, dans bien des cas, tout au moins nécessaires. Comment se fait-il qu'il ait fallu l'intervention du Président de la République pour donner le jour à certaines dispositions utiles dans différents domaines ? Nous nous efforcerons de donner une réponse à cette question quand nous aborderons l'étude critique des extensions réitérées de la compétence du Chef de l'Etat. Soulignons simplement ici que le pouvoir réglementaire avait fini par devenir aux yeux du public une sorte de *deus ex machina* dont on attend les réformes désirées... A cette époque, en effet, ses manifestations paraissent si indispensables que six mois ne s'écouleront pas sans qu'une nouvelle loi de pleins pouvoirs intervienne. Ce sera celle du 5 octobre 1938 :

« Le Gouvernement est autorisé, jusqu'à 15 novembre 1938, à prendre, par décrets délibérés et approuvés en Conseil des Ministres, les mesures destinées à réaliser le redressement immédiat de la situation économique et financière du pays. Ces décrets, qui auront force de loi, devront être soumis à la ratification avant le 1^{er} janvier 1939. »

Le rapporteur (toujours M. Gardey) souligne que l'autorisation n'est donnée que pour un temps très limité, et précise que le Gouvernement n'en abusera pas pour régler des questions ne touchant pas directement au redressement économique et financier.

Mais ces protestations ne révèlent-elles pas mieux que toute autre chose le malaise dans lequel se débat le régime parlementaire français ? Toutes les précautions prises ostensiblement sont l'indice indéniable de la prise de conscience, par un bon nombre de députés et sénateurs sérieux, des dangers que présente la solution adoptée.

Mais l'habitude est trop bien prise pour qu'on réussisse à s'en défaire. Moins de six mois plus tard, le Parlement est invité à voter une nouvelle loi de pleins pouvoirs, celle du 19 mars 1939.

Ce sera la dernière avant la guerre, et elle présente la particularité d'être dictée uniquement par le souci de la Défense Nationale.

« *Article unique.* — Le Gouvernement est autorisé jusqu'au 30 novembre 1939 à prendre par décrets délibérés en Conseil des Ministres, les mesures nécessaires à la défense du Pays.

» Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres avant le 31 décembre 1939. »

Cette limitation est symptomatique d'un état d'esprit que nous n'avons pas cessé de rencontrer dans le Parlement lorsqu'il s'agit pour lui d'accorder une loi de pleins pouvoirs. Nous avons vu, dans les derniers temps, s'accroître sa défiance à l'égard des gouvernements. L'opposition systématique du Sénat aux ministères du Front Populaire en est l'illustration la plus éclatante.

A l'égard du gouvernement Daladier, le sentiment domi-

nant n'est plus tout à fait de même nature. Si l'on redoute moins son action politique que celle de ses prédécesseurs, on n'en reste pas moins hostile aux pleins pouvoirs. La raison en est qu'on commence à s'apercevoir des défauts réels de ces séries de décrets élaborés à la hâte. Aussi, lors de la discussion au Sénat du projet de loi de mars 1939, voit-on M. Caillaux, président de la Commission des Finances, poser des conditions à l'acceptation du projet par la Haute Assemblée :

« Il est bien entendu qu'il ne sera pas créé de nouveaux emplois, qu'il n'y aura pas d'augmentation des dépenses civiles . » Et plus loin : « Il est entendu qu'il n'y aura point de ces projets de chefs de bureaux qui sont si mal venus qu'il faudra bientôt un décret-loi pour abroger tant de décrets hâtifs et souvent mal conçus. Il ne s'agit aujourd'hui que de la Défense Nationale. »

Toutefois, curieuse contre-partie de ces réserves, l'extension de compétence est accordée pour une durée beaucoup plus longue que dans les lois précédentes. A partir de ce moment le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat devient la principale source législative de la France. En effet, la déclaration de guerre de septembre 1939 a fait la soudure entre le régime de la loi du 19 mars 1939 et celui de la loi du 11 juillet 1938, sur la nation en temps de guerre, loi que nous avons volontairement passée sous silence et à laquelle nous consacrerons le chapitre suivant. C'est dans ce chapitre également que nous mentionnerons la loi du 8 décembre 1939 qui vient, d'une façon assez curieuse, renouveler au profit du Gouvernement les pleins pouvoirs qui ont expiré le 30 novembre.

Section II. — Traits communs aux lois d'extension de compétence.

Avant de passer à l'étude des questions soulevées par les diverses lois d'extension de compétence que nous venons de rappeler, nous voudrions essayer de dégager les traits communs à toutes ces lois.

Contrairement à ce que pourrait laisser supposer l'ex-

pression de « lois de pleins pouvoirs » appliquée à celles d'entre elles qui confèrent au Chef de l'Etat des pouvoirs étendus, jamais le Parlement n'a aliéné dans sa totalité sa fonction d'élaboration des lois en autorisant le Chef de l'Etat à faire ce que bon lui semblait dans n'importe quel domaine. Il a toujours pris soin de limiter la portée de son autorisation tant au point de vue du temps pour lequel il la donnait qu'au point de vue des matières dans lesquelles elle permettait au Président de la République d'intervenir.

Il a toujours tenu à sauvegarder le principe de sa supériorité sur le Chef de l'Etat en exigeant que les décrets soient soumis à sa ratification.

Il a enfin formulé d'autres limitations diverses que nous indiquerons plus loin.

Examinons ces quelques traits communs avec un peu plus de détails :

1° *Limitation dans le temps :*

C'est en général pour un temps limité que le Parlement étend la compétence du Chef de l'Etat. Il est infiniment rare qu'il en soit autrement. Mentionnons dans cet ordre d'idée l'article 2 de la loi du 3 août 1926 et l'article 2 de la loi du 18 août 1936.

Pour les extensions de compétence d'une portée plus générale, la limitation dans le temps est une règle absolue.

Nous avons signalé les modalités de cette limitation au fur et à mesure que nous citions les lois d'extension successives : Tantôt le Parlement fixe une date extrême déterminée (c'est la méthode employée le plus fréquemment, par exemple dans la loi du 8 juin 1935 : « jusqu'au 30 octobre 1935 »); tantôt une date indéterminée (c'est le cas de la loi du 10 février 1918 : « Pendant la durée de la guerre et pendant les six mois qui suivront la cessation des hostilités »); tantôt encore les deux : loi du 13 avril 1938 « jusqu'à la clôture de la session ordinaire des Chambres, et au plus tard jusqu'au 31 juillet 1938 ».

Il semble logique d'admettre qu'il ne suffit pas que les décrets soient pris, mais qu'il faut encore qu'ils soient publiés avant l'expiration du délai, afin d'éviter les manœuvres

vres consistant à antidater un décret élaboré en fait après la fin de la période prévue.

Cette période s'est en général étendue sur plusieurs mois. Elle fut rarement très courte (la moins longue fut celle du 5 octobre au 15 novembre 1938). La plus longue fut celle de la loi du 19 mars 1939 (19 mars au 30 novembre 1939).

Cette limitation dans le temps constitue une différence essentielle entre ces lois et celles qui appellent des règlements d'administration publique, lesquelles ne prévoient, en général, aucun délai. C'est ainsi qu'en 1901 un décret portant règlement d'administration publique a pu être pris en exécution des lois de 1842 et 1845 qui avaient habilité le Chef de l'Etat à prendre des ordonnances en forme de règlement d'administration publique pour assurer la police des chemins de fer.

2° *Limitation du domaine ouvert.*

Les lois d'extension de compétence sont loin d'avoir toutes la même portée. Nous avons pu nous en rendre compte quand nous les avons passées en revue chronologiquement.

Nous voudrions ici résumer les divers procédés de limitation auxquels eut recours le Parlement.

a) Le moyen le plus restrictif consiste à désigner explicitement la matière sur laquelle portera l'extension, à l'exception de toute autre; l'exemple le plus fréquent est celui des lois d'extension en matière douanière. Citons, entre autres, les lois des 28 février 1934, 29 décembre 1934, 26 février 1936, 13 août 1936, 9 juillet 1937.

b) Un autre procédé consiste à tracer d'avance la tâche du Chef de l'Etat, en lui indiquant les points sur lesquels devra porter son intervention.

Rappelons, dans cet ordre d'idées, la loi du 3 août 1926 qui invite le Gouvernement à procéder « à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services ».

Le but vers lequel on tend n'est pas exprimé, on énumère simplement un certain nombre de moyens mis à la disposition du Chef de l'Etat.

c) Dans une troisième catégorie de lois, on précise le but dans lequel l'extension de compétence est accordée : la loi du 10 février 1918 visait le ravitaillement ; celle du 30 juin 1934 l'équilibre du budget ; celle du 8 juin 1935 tendait à éviter la dévaluation de la monnaie.

Cette indication est souvent complétée par une énumération des matières qui pourront être touchées par des décrets en vue d'atteindre le but proposé. La liberté dont jouit le Chef de l'Etat est d'autant plus grande que l'énumération est vague. C'est ainsi qu'alors que la loi de 1918 citait l'une après l'autre un certain nombre de matières, la loi de 1935 ne parle que de « mesures destinées à lutter contre la spéculation et à assurer la défense du franc ». Celle de 1934 est encore moins précise : elle autorise « les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget ».

d) Un dernier procédé particulièrement curieux est celui qui a été employé dans la loi du 30 juin 1937, et sur lequel nous avons d'ailleurs déjà dit un mot. Outre l'indication des résultats à atteindre et la délimitation du domaine ouvert aux décrets du Chef de l'Etat, le Parlement prend soin de mentionner explicitement les mesures qu'il entend ne pas voir prendre par le gouvernement. Le texte même de la loi exclut le contrôle des changes ; mais il résulte des travaux préparatoires que seront également exclus la conversion et l'emprunt forcé, les mesures restrictives de la libre disposition et de la libre négociation de l'or, des denrées, des valeurs, et les réformes dites de structure.

Tels sont les différents procédés qui ont été employés pour fixer les limites de l'extension de compétence donnée au Chef de l'Etat. Dégageons-en cette conclusion que rien n'est plus impropre et plus trompeur que l'expression de « Lois de pleins pouvoirs » employée couramment pour désigner certaines de ces lois d'extension.

3° *Dépôt d'un projet de ratification.*

A l'exception de l'article 2 de la loi du 3 août 1926 et de la loi du 23 février 1933 (qui fut d'ailleurs corrigée sur ce point par celle du 23 décembre 1933), toutes les lois d'extension de compétence prévoient que les décrets en résultant

devront être soumis à la ratification du Parlement. Il en est ainsi parce que le Parlement, au moins théoriquement, entend se réserver un droit de contrôle sur les dispositions prises par le Chef de l'Etat.

Au sujet de cette ratification, deux situations sont possibles :

La première est celle dans laquelle la ratification doit obligatoirement intervenir dans un certain délai. A défaut de cette sanction par le Parlement, le décret deviendrait caduc.

Il en est ainsi dans toutes les lois d'extension en matière douanière.

Dans la deuxième situation, qui est celle de la plupart des lois d'extension, à l'exception des lois douanières, on établit une distinction entre deux aspects différents de l'opération de ratification, qui correspondent à deux stades successifs : le dépôt par le Gouvernement d'un projet de ratification, et la ratification elle-même par le Parlement.

Le projet de ratification doit être déposé dans un certain délai. « Avant telle date », est-il convenu en général. Dans la loi du 9 juillet 1937, le projet de ratification doit être déposé « dans les huit jours de la publication du décret, si les Chambres sont en session, dans les huit jours de l'ouverture de la session, si le décret a été pris à une époque où les chambres n'étaient pas en session. »

Pratiquement, la ratification elle-même intervient rarement, pour plusieurs raisons : d'abord parce que le Parlement n'aurait pas le temps de ratifier tous les décrets intervenus ; ensuite, parce que ce qui compte à ses yeux c'est que le Gouvernement fasse à son endroit acte de soumission. En sollicitant la sanction du Parlement, il reconnaît la supériorité législative de ce dernier sur lui-même. L'honneur est sauf.

Comment se présente la ratification, les rares fois où elle intervient ?

Elle est tantôt explicite : « Est ratifié et converti en loi tel décret » ou plus simplement : « Est ratifié tel décret ».

Tantôt elle est implicite : une loi fait état d'un décret, le modifie ou le complète. Quelque critiquable que soit ce procédé, il est très fréquent.

Quel sera le sort d'un décret non ratifié, ni explicitement ni implicitement ? Si la ratification n'a pas été exigée avant une certaine date, le seul fait du dépôt, en temps voulu, d'un projet de ratification suffira à conserver au décret sa force exécutoire. Dans le cas contraire, il deviendra caduc.

4° *Autres limitations aux pouvoirs du Chef de l'Etat.*

Elles résultent des modalités d'élaboration, de publication, ou de rédaction des décrets qui lui sont imposées.

La loi du 19 mars 1939 par exemple exige que les décrets soient pris en Conseil des Ministres ou après délibération du Conseil des Ministres.

Il est arrivé aussi qu'une loi exige le contre seing du Président du Conseil (loi du 28 février 1934).

En ce qui concerne la publication, il suffit en général qu'elle intervienne avant la fin de la période pour laquelle l'extension de compétence était accordée. La publication n'a d'ailleurs pour effet que de rendre le décret opposable au public. La validité et la force exécutoire d'un décret ne sont pas affectées par l'absence de publication (arrêt du C. E. du 18 juillet 1913, *Syndicat national des employés de chemins de fer*, Sirey 1914, III, 1) (Cour de cas., Crim., 23 nov. 1935, Sirey, 1936.I.160).

En ce qui concerne les modalités de rédaction, le Chef de l'Etat jouit en principe d'une entière liberté, sous réserve de ne pas transférer à une autre autorité la compétence qui lui est donnée, et de ne pas renvoyer à un règlement d'administration publique, si cette opération ne devait avoir pour but que de prolonger dolosivement le délai qui lui a été imparti.

Section III.

Problèmes posés par les lois d'extension de compétence.

Il nous faut aborder maintenant l'examen des questions soulevées par les lois d'extension de compétence, et voir quelles réponses y ont été apportées.

Nous grouperons nos remarques sous trois rubriques, la

première ayant trait aux discussions qui se sont élevées au sujet de la nature de l'opération d'extension, la deuxième visant la constitutionnalité de cette opération, la troisième enfin relative à la détermination du domaine ouvert au Chef de l'Etat par les lois d'extension de compétence.

1^o Nature de l'opération d'extension/de pouvoirs :

Dans les généralités sur le pouvoir réglementaire contenues dans notre chapitre premier¹, nous avons déjà donné un aperçu de la question. Reprenons-la ici avec plus d'ampleur et en portant particulièrement notre attention sur le cas où l'invitation faite par le Parlement au Chef de l'Etat de légiférer par décret est contenue dans une loi d'extension de compétence.

Il s'agit de savoir si, en habilitant le Chef de l'Etat à réglementer par décret dans un domaine relevant habituellement de la loi, le Parlement opère ou non une délégation de son pouvoir législatif.

La question est importante, car de la réponse qui y sera faite dépendra la régularité ou l'irrégularité de l'opération. Nous savons, en effet, qu'en vertu de l'article premier de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Parlement est le seul à pouvoir prendre des décisions ayant force juridique de loi.

Une autre conséquence intéressante est que, s'il y a délégation, les décrets du Chef de l'Etat cessent d'être des décisions administratives, et qu'il n'y a plus les mêmes possibilités de recours contre eux.

C'est surtout au sujet des lois de pleins pouvoirs que la discussion prend une acuité particulière; et comme elles constituent le cas limite, celui où la question est la plus délicate, c'est aux controverses qu'elles ont suscitées que nous nous référerons en majeure partie.

Pour qui se baserait uniquement sur un examen superficiel du texte des lois du 8 juin 1935 et du 5 octobre 1938, il semblerait bien qu'il y ait effectivement délégation de pouvoirs.

1. Voir p. 9.

La loi du 8 juin 1935, nous dit que le Président de la République est autorisé à prendre par décret jusqu'au 31 décembre 1935 « *toutes dispositions ayant force de loi* », pour lutter contre la dévaluation et assurer le redressement monétaire.

On retrouve la même expression de « décrets ayant force de loi » dans la loi du 5 octobre 1938.

N'est-ce pas là la preuve que le Parlement a voulu transférer au Chef de l'Etat le pouvoir législatif qu'il tient de la Constitution ?

S'arrêter à cette conclusion serait méconnaître la réalité. Si, en effet, on pousse plus loin les investigations et si l'on se reporte aux travaux préparatoires de la première des lois ci-dessus, on constate que telle n'est pas du tout l'intention du Parlement.

Reprenons, en effet, les projets qui ont précédé celui qui est devenu la loi du 8 juin 1935.

Le premier date du 28 mai 1935. Dans l'esprit du gouvernement qui l'a élaboré, il devait être véritablement un projet de délégation. Son titre même en rend compte. Quant au libellé du projet, il révèle assez clairement la pensée de ses auteurs :

« Le Sénat et la Chambre des députés *délèguent* au Gouvernement le pouvoir de prendre, jusqu'au 31 décembre 1935, toutes dispositions ayant force de loi propres à réaliser l'assainissement des finances publiques. »

Le projet fut rejeté, et le gouvernement renversé.

Le Gouvernement nouveau propose un autre texte où ne figure plus le terme de délégation, mais où l'idée reste sous-entendue et se manifeste dans l'exposé des motifs et dans le titre : « Projet tendant à accorder une délégation de pouvoir. »

Le second projet fut également rejeté et le Gouvernement encore renversé.

Vient alors le troisième projet où figure encore l'expression « dispositions ayant force de loi », mais d'où le terme de « délégation » est entièrement exclu, même dans le titre. Ainsi rédigé, le projet est adopté.

Il serait difficile de prouver d'une façon plus nette l'opposition du Parlement à l'idée d'une délégation de ses pouvoirs. Et il semble qu'il ne faille pas attacher une impor-

tance exagérée aux mots « ayant force de loi », ni leur donner une signification qu'en réalité ils n'ont certainement pas. Ceci est confirmé par le fait qu'on retrouve ces mots dans la loi du 5 octobre 1938, dont pourtant nous avons vu de quelles prudentes réserves l'adoption avait été entourée.

Il semble donc bien que, dans les deux cas, la présence de ces mots équivoques sont plus un lapsus qu'une allusion.

En dehors de ces deux lois, rien dans les autres ne permet de prétendre qu'il y ait une arrière-pensée de délégation de pouvoir. Le terme lui-même n'y figure d'ailleurs jamais. De plus, il suffit d'examiner les travaux préparatoires pour se convaincre que rien n'était moins dans les vues aussi bien du Gouvernement que des Chambres.

Cela ressort des déclarations du rapporteur de 1918 : ce ne sont que des matières administratives qu'on entend permettre au Chef de l'Etat de régler.

De même en 1924, on a rejeté comme inutile un amendement qui spécifiait que le recours pour excès de pouvoir serait recevable contre les décrets du Chef de l'Etat. La chose, en effet, paraissait à tous évidente.

Enfin l'exigence de la ratification des décisions du Chef de l'Etat par une loi du Parlement confirme encore ce point de vue.

Il s'est pourtant trouvé des auteurs pour défendre l'idée de la délégation, tout au moins lorsqu'il s'agit d'une loi de pleins pouvoirs.

La principale considération qui leur inspire cette attitude est l'indétermination du domaine ouvert au Chef de l'Etat par de semblables lois. On peut, d'après eux, admettre qu'il n'y a pas de délégation quand le Parlement délimite nettement la portée de l'extension de compétence qu'il accorde, mais dès qu'il confie au Chef de l'Etat le soin de régler d'une façon très large en lui laissant une grande liberté d'appréciation, il n'y a plus moyen d'écarter l'idée de délégation. En effet, le Chef de l'Etat sera fatalement amené à toucher à des matières réservées d'ordinaire au Parlement. Comment admettre qu'il puisse le faire valablement s'il n'est pas nanti du pouvoir législatif?

M. Waline soutient cette thèse dans son *Manuel de droit administratif*.

M. de Font-Réaulx émet la même opinion dans une note qui figure sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 juillet 1937 (Sirey 1937, III, 97).

Mais alors que M. Waline considère que ces décrets ne peuvent être rangés dans aucune catégorie juridique, M. de Font-Réaulx persiste à croire qu'ils sont des décisions administratives soumises au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat. Il fonde cette opinion en considération de l'autorité de qui émane l'acte.

D'autre part, à l'encontre de M. Waline qui se prononce pour l'inconstitutionnalité, M. de Font-Réaulx ne conteste pas la correction de l'opération au point de vue constitutionnel, la délégation étant temporaire et limitée, et les décrets étant de plus soumis obligatoirement à la ratification du Parlement.

L'argument principal de ces auteurs est-il irréfutable ?

Du caractère indéterminé de la compétence donnée au Chef de l'Etat par les lois d'extension, doit-on déduire nécessairement qu'il y a délégation de pouvoir ?

Rien n'est moins sûr.

En effet, cette indétermination n'est pas particulière aux lois d'extension de compétence. Elle existe dans bien d'autres cas. Nous la trouvons notamment dans les lois qui renvoient à un règlement d'administration publique. Et pourtant il ne se trouve plus personne pour soutenir qu'il y a en pareil cas délégation de pouvoir. Ce n'est pas la plus ou moins grande étendue du domaine ouvert aux règlements du Chef de l'Etat qui peut changer la nature de l'opération.

Le raisonnement, comme l'examen des lois d'extension et des travaux qui les ont précédés, nous amène à conclure qu'en se voyant attribuer même les « pleins pouvoirs » le Chef de l'Etat ne reçoit pas de délégation de pouvoir législatif. Ses décisions restent des décisions administratives.

Cette façon de voir est confirmée par le Conseil d'Etat lui-même qui juge recevables les recours formés contre des décrets pris en vertu d'une loi d'extension de compétence. On peut citer à cet égard les arrêts du 3 août 1918, *Compagnie des Chargeurs réunis* (Lebon, 1918, p. 814); du 30 mai 1930, *Syndicat professionnel des commerçants de détail de Nevers* (S. 1931.III.73); du 29 novembre 1935,

Union des véhicules industriels (S. 1936.III.126); du 13 mars 1937, *Association des propriétaires de Montrouge* (R. D. P., 1937, p. 530) et d'autres encore.

Il ressort de l'arrêt Marc Aubert rendu le 22 février 1939 par la Chambre criminelle de la Cour de cassation que celle-ci se range à la même opinion.

Il paraît donc excessif de prétendre, comme l'a fait M. Waline, qu'il y a là une opération qui ne peut être classée dans aucune catégorie juridique.

Mais alors comment peut s'analyser l'extension de compétence donnée au Chef de l'Etat ?

Pour répondre à cette question, il convient moins d'examiner l'opération d'un point de vue subjectif (en cherchant de quelle autorité émane finalement l'acte, du Chef de l'Etat autorité administrative autonome, ou du Chef de l'Etat délégué de l'autorité législative régulière qui est le Parlement), que de la considérer en fonction de l'objet sur lequel elle porte.

Il est des matières qui sont réservées au Parlement, soit par la Constitution, soit par la coutume, soit encore parce que le Parlement se les est expressément attribuées.

Il en est donc le maître. Qu'est-ce alors qui pourrait l'empêcher de décider (surtout s'il a pour cela une raison suffisante) que telle matière qui était du domaine de la loi va en être momentanément retirée pour passer dans le domaine du décret ?

C'est ainsi que doit être comprise l'opération d'après plusieurs auteurs qui ont développé cette théorie, notamment MM. Hauriou, Bonnard et Carré de Malberg. Quand le Parlement étend la compétence du Chef de l'Etat en l'habilitant à réglementer sur une ou plusieurs matières, il ne lui délègue pas son pouvoir législatif; il ne fait que *déclasser* des matières qui, normalement, devraient être touchées par des lois pour les placer, de son plein gré, dans le domaine ouvert aux décrets, ce déclassement n'étant d'ailleurs que temporaire et limité.

Cette façon de voir n'a rien en soi qui doive nous surprendre. N'avons-nous pas d'exemple de ce genre dans notre droit constitutionnel ? Cette situation n'est-elle pas identique à celle qui résulte de l'opération de déconstitu-

tionnalisation ? C'est ce qu'a évoqué M. Carré de Malberg dans son livre *La loi expression de la volonté générale*.

La constitution ne peut être modifiée que par l'Assemblée nationale. Cette assemblée peut abroger une loi constitutionnelle. A plus forte raison peut-elle se contenter d'enlever à une loi son caractère constitutionnel tout en la laissant subsister avec valeur de loi ordinaire. C'est ce qui s'est passé en août 1884. La loi du 14 août, au lieu d'abroger les articles de la loi constitutionnelle du 23 février 1875 relatifs au Sénat, n'a fait que les déconstitutionnaliser. En les ramenant au rang de loi ordinaire, elle permet à une loi ordinaire de les modifier, ce qui n'aurait pas pu se produire autrement. L'organe constituant fait passer une matière du domaine constituant dans le domaine du Parlement. C'est exactement ce qui se produit, à un degré différent, lorsque le Parlement transfère une matière du domaine de la loi dans celui du décret.

Ce qui choque certains auteurs, quand cette opération résulte de lois de pleins pouvoirs, c'est, nous l'avons signalé, le nombre indéterminé des matières déclassées.

M. Mignon, dans sa remarquable thèse sur *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du droit public* (Lille 1938), a proposé l'explication suivante :

« Le déclassement dans les lois de pleins pouvoirs existe, au même titre que dans les lois d'une portée plus limitée. Mais alors que dans ce dernier cas il est immédiat et sans condition du fait de l'indication contenue dans la loi, dans l'autre cas il est conditionnel et subordonné à l'apparition d'un décret.

« A l'expiration de la période prévue pour l'extension de compétence, le déclassement cesse. La matière expressément déclassée rentre *ipso facto* dans le domaine de la loi. Celles pour lesquelles le déclassement n'était que conditionnel y rentrent également du fait de la disparition de la condition.

2^e Constitutionnalité de l'extension de compétence.

Cette question diffère de la précédente, bien que de la réponse faite à celle-ci dût dépendre la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des lois d'extension.

Nous avons vu que la difficulté a été écartée du fait de la solution donnée par la majeure partie de la doctrine qui rejette l'idée de délégation de pouvoir.

Ce qu'il s'agit de savoir maintenant, c'est si le transfert de matière opéré par le Parlement est correct et conforme à l'esprit de la Constitution. Le Parlement peut-il, par une loi, faire sortir des matières du domaine de la loi pour les placer dans celui du décret ?

Signalons, tout d'abord, que le Conseil d'Etat, appelé à se prononcer sur la régularité constitutionnelle d'une loi de pleins pouvoirs, s'est refusé à examiner la question (arrêts *Arrighi* et *dame Couderl* du 6 nov. 1936, S. 1937.III.36, D. P. 1938.III.1).

En l'absence de jurisprudence catégorique en cette matière, essayons de nous faire néanmoins une opinion.

Quand un décret comme celui du 5 novembre 1926 transforme l'organisation municipale et départementale, il touche à l'organisation administrative du pays.

Quand les décrets des 8 août et 30 octobre 1935 modifient le régime de l'expropriation, ils portent atteinte au droit de propriété.

Quand le décret du 1^{er} juillet 1937 cherche à réprimer les hausses illicites de prix, il porte atteinte à la liberté du commerce.

Nous pourrions fournir une longue liste de décrets, qui touchent ainsi à des questions relatives à l'organisation administrative ou judiciaire du pays, à l'exercice des libertés publiques, au droit des personnes et des biens, à d'autres matières encore, que la coutume a réservées au Parlement. Le Parlement avait-il le droit de les transférer à d'autres que lui ?

A la question de savoir si cette façon de faire est *toujours* irréprochable on est bien obligé de répondre non. Elle est même parfaitement condamnable en l'absence de certaines circonstances particulières.

Quelles sont ces circonstances ? Tout simplement les conjonctures économiques ou financières, la nécessité d'une réforme urgente, la menace d'un péril intérieur ou extérieur, en bref tout ce qui peut entrer dans le terme général de « crise ».

Nous retrouvons ici le même problème qui s'est déjà posé à nous lorsque nous avons étudié les extensions du pouvoir réglementaire en période de guerre en dehors de toute intervention du Parlement.

Nous avons conclu avec le Conseil de l'Etat que ce qui, en temps normal, serait absolument inadmissible, doit en présence de conditions exceptionnelles être légitimé et approuvé. Il est, en effet, un principe qui alors doit dominer tous les autres : c'est celui de la subsistance de la Société étatique, et ce principe doit permettre de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer ce maintien.

La même conclusion doit être adoptée dans le cas qui nous occupe actuellement, sous réserve toutefois des correctifs suivants :

En premier lieu, il faut n'admettre la validité de cette opération que pour une période limitée. Il s'agit de conjurer une crise, de sortir d'une passe délicate : Il faut donc laisser au Chef de l'Etat le temps de prendre les dispositions nécessaires, mais il n'est nullement utile de prolonger outre mesure cette situation exceptionnelle. L'extension de compétence ne peut s'admettre que si elle est temporaire. Le Parlement est d'ailleurs toujours maître de revenir sur sa décision.

En second lieu, il faut dire également que l'extension ne se justifie exclusivement que pour les matières pour lesquelles il n'y a pas moyen de faire autrement. En effet, hors le cas d'urgence, il n'y a aucune raison pour que le Parlement se dérobe à sa fonction normale. Donc limitation du domaine ouvert au Chef de l'Etat à ce qui est strictement nécessaire.

Enfin, il ne serait pas correct que le Parlement renoncât complètement à s'immiscer dans les décisions prises par le Chef de l'Etat. Ceci ressemblerait fort à un dessaisissement complet. Nous avons vu que dans les lois d'extension de compétence le Parlement se réserve toujours d'exercer le contrôle auquel il a droit, contrôle assez théorique dans la plupart des cas, mais très réel dans les lois douanières puisque le défaut de ratification entraîne la caducité du décret.

Sous ces réserves, il faut reconnaître au Parlement le droit de charger le Chef de l'Etat d'user de son pouvoir réglementaire d'une façon étendue. Il n'y a là rien d'inconstitutionnel si cette mesure est prise sous la pression de circonstances graves et si elle est indispensable au salut du pays.

Que ces deux conditions aient toujours été réunies à l'occasion des lois d'extension votées par le Parlement, c'est une autre question que nous étudierons en son temps.

Pour l'instant nous devons simplement enregistrer le fait, et nous demander, dans un troisième paragraphe, comment il convient d'interpréter les possibilités offertes au Chef de l'Etat par l'octroi de pouvoirs étendus.

3° *Interprétation du domaine ouvert au Chef de l'Etat par les lois d'extension.*

Nous avons vu qu'une des choses qui troublait le plus les auteurs était l'indétermination du domaine ouvert au Chef de l'Etat par les lois d'extension de compétence, même lorsque le Parlement précise le but qu'il leur assigne.

La question est alors de savoir s'il faut interpréter les termes de la loi d'une façon large ou étroite. Cela revient à se demander si l'on pourra considérer comme régulier un décret qui n'a qu'un rapport assez éloigné avec le but exprimé dans la loi.

Disons tout de suite que le Chef de l'Etat a tendance à interpréter largement le domaine qui lui est ouvert. Ses initiatives osées à plusieurs reprises suffisent à l'établir.

Donnons un exemple :

La loi du 8 juin 1935, autorise le Président de la République à prendre des décrets, en vue d'éviter la dévaluation de la monnaie.

En exécution de cette loi, un décret du 30 octobre 1935 décide que les propriétaires de colombiers de pigeons-voyageurs devront adhérer à une société de colombophilie, et que les pigeons-voyageurs réformés pourront être cédés à des sociétés de tir aux pigeons.

Quel lien, peut-on se demander, existe-t-il entre ce décret et la défense de la monnaie ?

Le rapporteur du projet nous en donne l'explication suivante : cette mesure va entraîner un essor des sociétés de tir aux pigeons en leur facilitant l'acquisition de pigeons, et en multipliant le nombre de leurs membres. Or ces sociétés paient une taxe calculée d'après le nombre de leurs adhérents. Le produit de la taxe va donc se trouver accru, ce qui sera une ressource nouvelle pour le Trésor. Donc, mesure d'amélioration fiscale ayant un rapport direct avec le souci d'éviter la dévaluation.

Cette argumentation est évidemment audacieuse.

Doit-on la contester et dire qu'il y a une disproportion trop grande entre le but à atteindre et le moyen proposé ? Ce serait opter pour l'interprétation étroite.

Doit-on, au contraire, interpréter largement ?

Voyons quelle est, en face de ce problème, l'attitude de la jurisprudence. Prenons un exemple typique, celui du décret du 19 avril 1934 qui organise la « coordination du rail et de la route ».

A quelle loi se réfère ce décret ? A la loi du 28 février 1934 qui, par son article 36, autorise le Gouvernement à prendre toutes mesures propres à assurer l'équilibre du budget.

L'Union des véhicules industriels estime qu'il n'y a aucun rapport entre le budget et les transports ferroviaires et routiers, et elle attaque le décret en question.

Que décide le Conseil d'Etat ?

Il rejette le recours (arrêt du 29 nov. 1935, S. 1936.III. 126).

« Le législateur, dit-il, a entendu mettre le Gouvernement à même de réaliser toutes les réformes susceptibles de conduire à une réduction des charges financières de l'Etat et d'aider au rétablissement de l'équilibre budgétaire par leurs répercussions sur le budget de l'exercice 1934 ou des exercices suivants ; il est constant et il est d'ailleurs reconnu par l'association requérante que la coordination des transports publics de voyageurs et de marchandises par fer et par route, est de nature à entraîner une diminution du déficit du fonds commun des grands réseaux de chemins de fer et par là même des crédits ouverts dans le budget de

l'Etat, afin d'assurer le service des emprunts émis pour couvrir ce déficit. »

Le décret aura des répercussions d'ordre budgétaire. Son objet rentre bien dans le cadre prévu par le Parlement. Il est donc régulier.

Dans le même sens, citons encore l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 février 1937, *Fédération des syndicats professionnels de cheminots* (S. 1937.III.102).

En exécution du même article 36 de la loi du 28 février 1934, un décret du 19 avril 1934 modifie le régime des pensions de retraite des cheminots et ordonne pour l'avenir la révision des pensions précédemment attribuées.

Alléguant qu'il y a situation acquise, les cheminots attaquent le décret précité.

Le Conseil d'Etat rejette leur recours, répondant que : « Le législateur a entendu mettre le Gouvernement à même de réaliser, en modifiant au besoin les dispositions législatives en vigueur et les situations acquises, toutes les réformes susceptibles de conduire à la réduction des charges financières de l'Etat et d'aider au rétablissement de l'équilibre budgétaire par leurs répercussions sur les dépenses de l'exercice de 1934 et des exercices suivants. »

Il a donné la même solution relativement aux situations acquises dans l'arrêt déjà cité des *Propriétaires de Montrouge*, qui s'étaient élevés contre le décret du 16 juillet 1935, réduisant pour l'avenir les loyers de 10 %.

Nous avons vu la Cour de cassation adopter une interprétation voisine de celle du Conseil d'Etat, dans l'affaire *Aubert* : l'aggravation des peines d'espionnage prévue par le décret du 17 juin 1938, est de nature à faciliter la Défense nationale et, comme telle, a un lien avec le souci de faire face aux dépenses nécessitées par elle.

Il ressort des quelques exemples que nous venons de citer que la jurisprudence a tendance à interpréter largement les lois d'extension de compétence. Tout au moins, elle a la préoccupation de les interpréter dans leur sens plein.

Puisque le Parlement étend les pouvoirs du Chef de l'Etat, il faut admettre que ce dernier a le droit d'en user pour prendre toutes les mesures qu'il juge utiles en vue de remplir la mission qui lui a été confiée.

Interpréter ses actes d'une manière trop restrictive aurait pour résultat de faire, en partie, échec à la volonté même du Parlement.

Le critérium sera, en effet, l'intention du Parlement.

Si un décret s'écarte de la ligne fixée par la loi d'extension, s'il sort manifestement du cadre tracé au Chef de l'Etat, alors, mais alors seulement, il devra être annulé.

C'est ce qu'a très bien vu le Conseil d'Etat dans l'arrêt de l'*Union des véhicules industriels* du 25 juin 1937 (S. 1937. III.97) dont nous avons déjà parlé¹. Il a distingué entre les articles du décret du 30 juin 1934, mettant d'un côté ceux qui entrent dans le domaine ouvert au Chef de l'Etat par la loi du 13 avril 1934, et de l'autre l'article 5 qui, modifiant les règles relatives au croisement des véhicules sur les routes, n'a aucun rapport avec l'amélioration du budget de l'Etat, et qu'en conséquence il annule.

En définitive, on se trouve en présence de la même conclusion que dans le cas des décrets du Chef de l'Etat, pris en dehors de toute intervention législative :

Il faut laisser au Chef de l'Etat une grande liberté de mouvement.

Mais il est toutefois permis d'être ici plus strict que dans le cas d'une intervention spontanée, car il y aura à tenir compte des termes de la loi d'extension. Il ne suffira plus de se demander si le Chef de l'Etat a bien fait de décider ce qu'il a décidé; il faudra encore, et avant tout, rechercher si la loi, dans ses termes ou tout au moins d'après l'intention qui s'en dégage, lui donnait bien le pouvoir de prendre cette décision.

Car s'il convient de reconnaître au Président de la République une certaine liberté d'appréciation, il ne faut pas perdre de vue que les limites de cette liberté ont été fixées par le législateur lui-même dans la loi d'extension dont il faut bien pénétrer le sens pour juger si les mesures prises en vertu de cette loi répondent ou non à son véritable but.

1. Voir p. 51.

CHAPITRE IV

LA SOLUTION DE CRISE DE LA LOI DU 11 JUILLET 1938

Les difficultés imprévues, soulevées par la guerre de 1914-1918, la tournure inquiétante prise rapidement par les événements, et les solutions hâtives qu'on avait dû, il faut bien dire le mot, improviser, tout cela avait laissé une impression profonde dans l'esprit des hommes chargés de la conduite de la France, et constituait un précédent dont on chercha à tirer des leçons afin d'éviter de le voir se reproduire un jour.

Nous avons constaté, dans notre chapitre II, quels problèmes avait posés la guerre sur le seul terrain du pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat. Or, dans tous les domaines on avait constaté le même effet de surprise, la même imprévision, le même désarroi en face de difficultés pressantes et jamais soupçonnées auparavant.

Que ce soit dans le domaine financier ou économique, qu'il s'agisse de production ou de consommation, qu'on se place au point de vue civil ou militaire, partout et toujours il avait fallu innover dans les conditions les plus défavorables.

Par un miracle d'énergie, on avait redressé la situation, mais ce n'avait été bien souvent qu'au prix « d'improvisations, admirables certes, mais coûteuses et génératrices de nombreux abus » (J. Fabry). La victoire était acquise, mais chacun avait conscience d'avoir à certains moments frôlé l'abîme.

Des esprits sensés ne pouvaient faire abstraction d'une telle expérience. En dépit d'un réel et sincère désir de paix

définitive, il fallait de toute nécessité *prévoir* le cas où cette paix serait à nouveau menacée, et où, une fois de plus, la guerre dresserait les peuples les uns contre les autres.

Section I. — Historique du projet de loi.

Il fallait, qu'en présence d'une telle éventualité, la France ne soit plus prise au dépourvu.

« C'est pourquoi, dès le 17 novembre 1921, un décret réorganisait le Conseil supérieur de la défense nationale, le chargeait de préparer l'organisation du pays pour le temps de guerre et le dotait d'organes de travail lui permettant d'accomplir cette tâche capitale. » (Rapport René Richard, annexe 2192, p. 1188).

La Commission d'études, réunie le 7 avril 1922, formulait les deux principes suivants :

1^o La guerre étant « totale » se fait dans le cadre de la nation ;

2^o La conduite de la guerre est affaire de gouvernement.

L'année 1922 fut consacrée par la Commission d'études, à mettre sur pied un projet qui, terminé le 26 mars 1923, fut adopté par le Conseil supérieur de la défense nationale, le 25 octobre 1923 et déposé sur le bureau de la Chambre, le 10 janvier 1924.

Ainsi se clôt une première « période d'étude », à laquelle va succéder une « période de travail législatif ».

M. Jean Fabry est désigné comme rapporteur, mais l'arrivée de la fin de la douzième législature empêche que le projet ne vienne en discussion.

La XIII^e législature, en ses débuts, eut d'autres préoccupations que celle de préparer l'organisation de la nation pour le temps de guerre. Néanmoins, le temps n'était pas perdu. On travaillait, au contraire, à améliorer le projet.

Le nouveau texte fut déposé le 7 juillet 1925, mais il fallut attendre jusqu'au 18 mars 1926, pour qu'il fût imprimé et distribué.

Le rapporteur était M. Paul Boncour.

Le projet fut discuté à la Chambre du 3 au 7 mars 1927. C'est par 500 voix contre 31 que la Chambre vota ce projet,

qui comportait, en plus du texte initial, deux idées nouvelles : la suppression des bénéfices de guerre, et l'organisation défensive du territoire.

Ainsi adopté par la Chambre, le projet de loi passa aux commissions du Sénat, et M. Klotz, rapporteur, le présenta le 7 février 1928 à la Haute Assemblée, qui le vota le 17 par 269 voix contre 35.

Le texte ainsi voté présentait certaines différences importantes avec le projet adopté par la Chambre, entre autres celle-ci : Le Sénat supprimait la définition du « devoir de défense nationale » incombant à tous les Français, définition jugée dangereuse, car elle risquait de faire perdre aux femmes et aux enfants le bénéfice des conventions de la Haye et de Londres, relatives à la protection des non combattants.

D'autre part, le Sénat estimait que la mobilisation devait être préparée et exécutée dans le cadre du département, et non de la région militaire.

A ce point précis, commence une longue « période de stagnation », pendant laquelle les gouvernements successifs semblent se désintéresser de la discussion de la loi.

Il faut que ce soit M. Gaston Doumergue qui prescrive, le 12 juin 1934, la remise à l'étude du projet.

Mais, entre temps, des dispositions nouvelles avaient été prises, si bien qu'il fallut remettre le projet au point.

C'est le 21 juin 1935 qu'il fut à nouveau déposé par M. P. Laval; M. Guy la Chambre en était le rapporteur.

On a pu faire de ce projet l'éloge que M. P. Boncour faisait de celui de 1927, à savoir qu'il « constituait le maximum de prévision que l'on pût faire et écartait dans toute la mesure du possible les risques d'improvisation ».

Il fut présenté à la Chambre avec des modifications « qui sont plutôt des précisions ». Mais ce qui s'était déjà passé tout au début de l'histoire de la loi se reproduisit : la XV^e législature finit avant que la discussion ait pu avoir lieu.

La Commission de l'armée reprit la chose en main dès le 25 juin 1936. C'est alors M. René Richard qui est rapporteur.

A la deuxième séance du 23 mars 1937, il présente son rapport, où après avoir refait en détail l'historique que nous avons rappelé à grands traits, il fait un exposé général de la question avant de prendre la discussion du projet, article par article.

Dans cet exposé, il examine les dispositions essentielles de l'organisation de la nation en temps de guerre, indique les nouveautés du projet par rapport à celui de 1935 : institution d'un ministre de la Défense nationale, commandement unique, défense passive à confier au ministre de la Défense nationale, et souligne l'urgence du vote du projet :

« Certes, des décrets ou des instructions ministérielles ont pu, dans une certaine mesure, commencer le travail considérable de préparation qu'implique la mise en œuvre de toutes les ressources du pays.

» Il a été ainsi possible de préparer dans le détail et de publier, dans la mesure du possible, une réglementation visant tout d'abord les dispositions votées par les deux assemblées ainsi que celles qui, à la lumière des débats parlementaires, ne risquaient pas de prêter à controverse.

» Cependant ce régime provisoire ne manque pas de comporter de multiples inconvénients de fait et de droit.

» Il importe de donner aux mesures prévues le caractère d'obligation, sans lequel elles risquent de ne pas recevoir le degré de préparation suffisante.

» Seule, la consécration législative peut, au stade où l'on est parvenu, rendre légales et obligatoires les dispositions prévues.

« C'est maintenant au Parlement à marquer sa volonté. »

Répondant à l'appel pressant du rapporteur, la Chambre vote le projet qui est déféré ensuite à la Commission de l'Armée du Sénat, laquelle y apporte des modifications importantes inspirées des idées qui se sont dégagées au cours des études poursuivies en commun depuis 1935, et tout particulièrement en 1938, par les Commissions de la Défense nationale du Sénat.

Ces idées rappelées par M. Fabry dans son rapport (annexe 274 des Documents parlementaires du Sénat) sont les suivantes :

La première est que la guerre future se déroulera dès le début avec une telle violence, une telle rapidité, et exigera une telle consommation d'armements et de munitions qu'« on en vient à se demander si les moyens de fabrication de l'arrière s'avéreront jamais suffisants pour réparer les pertes du front ».

D'où la nécessité « que les fabrications d'armement soient à tout moment d'un conflit, en mesure de tenir en équilibre les pertes en matériel du front et la production de l'arrière. »

Ceci doit être préparé dès le temps de paix.

« On mesure ainsi comment et combien la Défense nationale est étroitement reliée :

» Au problème social par l'organisation et le rendement du travail en usine ;

» Au problème industriel par l'outillage de ses usines ;

» Au problème économique par la réunion des matières premières, nécessaires aux fabrications ;

» Enfin, au problème financier par les énormes crédits d'armement qui sont engagés. »

Tel est le premier principe formulé par M. Fabry.

Le deuxième, est que « le rendement des moyens de défense nationale dont dispose la France et qu'il lui appartient d'utiliser techniquement au mieux dans la dépendance étroite des conditions d'emploi réunies par la politique extérieure. »

C'est dans le domaine de la politique étrangère, par un avertissement prophétique que le rapporteur termine cette partie de son exposé :

« Avoir l'armée de sa politique ne signifie plus aujourd'hui grand chose. C'est au Gouvernement à avoir une politique qui ne place jamais la défense nationale même utilisant au mieux tous les moyens disponibles, devant des tâches trop grandes pour ses forces. »

Les faits ont pu, pendant un temps, paraître contredire le troisième principe posé par M. Fabry :

« Des opérations brusquées, conduites à une allure foudroyante, sont à prévoir. Elles placeront, dès les premiers jours, le Gouvernement en face des problèmes de guerre les

plus redoutables, problèmes de commandement, d'emploi des moyens, de réparation des pertes. »

Les débuts de la guerre 1939-1940 présentèrent des caractères absolument opposés à ceux-ci. Le tort du Gouvernement d'alors fut de se laisser prendre au piège, et de croire que tout danger de cette sorte était écarté, alors qu'il n'était que différé. Car dès que les événements prirent, en mai 1940, la tournure annoncée par l'ancien ministre de la Guerre, on put voir combien ses affirmations étaient justifiées.

Il est saisissant, lorsqu'on a vécu les événements de 1940, de relire le rapport Fabry. C'est plus qu'un simple compte rendu préparatoire : c'est un texte historique, retentissant d'un bout à l'autre d'un cri d'alarme qui n'était que l'expression clairvoyante de la terrible vérité future :

« Il s'agit, en effet, d'être prêts à affronter, dès les premières heures, une « crise de rupture » où nulle place ne sera laissée à l'improvisation et qui peut conduire à des désastres irréparables si l'instrument de guerre que nous forçons se révélait imparfait, peu mobile, et mal soutenu dans son effort par l'ensemble de la nation. »

A la lumière des principes directeurs ainsi dégagés, le rapporteur conclut que le problème de la Défense nationale est devenu « un problème de gouvernement, et du gouvernement tout entier ».

Il rappelle que la Commission de l'armée du Sénat a toujours préconisé une organisation plus cohérente de la Défense nationale, et constate qu'un progrès important a été réalisé dans cette voie par les décrets du 6 juin 1936 et du 22 janvier 1938. Le premier a créé un ministère de la Défense nationale, et des deux de 1938 l'un a renforcé celui de 1936 en accroissant les attributions du ministre de la Défense nationale, le rendant ainsi responsable du plan de guerre, pendant que l'autre créait le Chef d'Etat-Major de la Défense nationale, et lui donnait des pouvoirs étendus.

Or, « les dispositions essentielles de ces décrets, tout particulièrement de celui de 1938, ne figurent pas dans le projet voté par la Chambre ».

La commission estime qu'il faut les y inclure, et c'est ce

qui fait principalement l'objet des modifications qu'elle a cru devoir apporter au texte qui lui était soumis.

Le projet ainsi remanié est devenu la loi du 11 juillet 1938, dite « Loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre ».

Il n'entre pas dans le cadre de notre étude d'examiner en détail toutes les dispositions de cette loi. Le nombre de ses articles relatifs à l'extension du pouvoir réglementaire est, en effet, restreint. Nous porterons particulièrement notre attention sur eux dans une prochaine section.

Mais il ne nous paraît pas inutile de retracer auparavant, dans ses grandes lignes l'essentiel de l'ensemble du texte.

Nous consacrerons, enfin, la dernière partie de ce chapitre à dégager les caractères généraux de cette loi et à examiner les applications qui en ont été faites.

Section II.

La loi du 11 juillet 1938 en dehors de la question de l'extension du pouvoir réglementaire.

La loi prévoit, dans son article premier, « l'obligation de préparer, dès le temps de paix, les mesures destinées à passer à l'organisation pour le temps de guerre, et de n'en poursuivre l'organisation totale ou partielle que :

- » Dans le cas d'agression manifeste ;
- » Dans les cas prévus par le pacte de la Société des nations ;
- » En période de tension extérieure. »

Ce qu'il est intéressant de constater, dès maintenant, c'est qu'elle ne s'applique pas qu'au seul cas de guerre déclarée, mais qu'elle s'étend aux périodes de crise extérieure. Elle est donc très large, la notion de tension extérieure étant par elle-même assez élastique.

La loi comporte soixante-six articles. Parmi ceux-ci trois seulement touchent à notre sujet. Nous les passerons volontairement sous silence dans cette section.

Ces soixante-six articles sont répartis en cinq titres, répondant chacun à la préoccupation de définir les cinq points fondamentaux suivants :

« a) Les principes généraux déterminant les bases de la mobilisation, les conditions dans lesquelles elle peut être ordonnée et celles dans lesquelles elle doit être préparée ;

« b) Comment les ressources nationales en matériel et en personnel pourront être mises à la disposition du Gouvernement chargé de les mettre en œuvre ;

« c) Comment sera dirigée la guerre et comment fonctionneront alors les pouvoirs publics ;

« d) Quel sera le mécanisme correspondant de mise en œuvre des ressources ou plus exactement, quelle sera l'organisation économique en temps de guerre ;

« e) Enfin, quels seraient l'organisation administrative du territoire, le système national des communications, et toutes mesures particulières utiles. »

M. René Richard, présentant à la Chambre le texte du projet qu'elle allait voter, a fait de ces articles une étude détaillée en les prenant l'un après l'autre.

Plutôt que d'adopter cette classification et d'analyser la loi titre par titre, ce qui risquerait d'être assez fastidieux, nous préférons grouper nos observations sous trois rubriques principales :

- 1° L'aménagement des pouvoirs publics,
- 2° Le système de réquisition des personnes et des biens.
- 3° La question de la défense passive.

Chacun de ces trois points fera l'objet d'un paragraphe distinct.

§ 1. *Aménagement des pouvoirs publics.*

Cette question a fait l'objet de dispositions éparses dans tous les titres de la loi.

Nous trouvons les suivantes au titre premier :

La préparation de la guerre (en particulier celle de la constitution des armées en personnel et en matériel) se fait sous la responsabilité du gouvernement qui devra utiliser toutes les ressources du pays.

Le « ministre de la Défense nationale » (qui est, en principe, le Président du Conseil) coordonne l'emploi de toutes les forces susceptibles d'être mises en service pour la

défense du pays. Il est créé à cet effet un Comité permanent de la Défense nationale.

Les problèmes soulevés par « la direction de la guerre et le fonctionnement des pouvoirs publics », font l'objet du titre III :

L'article 33 a posé le principe du maintien en fonction, à la mobilisation des membres du Gouvernement et du Parlement, tout en astreignant les mobilisables à suivre les obligations de leur classe.

Cet article est intéressant pour nous, parce qu'il rappelle expressément que « les Chambres continuent d'exercer leur droit absolu de contrôle sur les actes des ministres ».

On retrouve, d'autre part, dans cet article, l'affirmation que le Parlement reste « l'expression de la souveraineté nationale, en temps de guerre comme en temps de paix ».

L'article 33 a été complété par un décret du 1^{er} septembre 1939, qui a prévu que les parlementaires n'appartenant ni à la disponibilité, ni à la première réserve pouvaient, tout en conservant leur fonction, demander à être mobilisés ou à contracter un engagement dans une unité combattante.

D'après l'article 38, c'est le gouvernement qui a la direction générale de la guerre. Il est assisté par le Chef d'Etat-Major et le Conseil supérieur de la Défense nationale, l'organisation de ce dernier devant faire l'objet de décrets spéciaux.

Pour assurer l'unité de la direction militaire de la guerre, il est prévu par l'article 40 la création d'un « Comité de guerre », présidé par le Président de la République et organisé par un décret à intervenir.

Pour constituer les organismes nouveaux prévus par la loi, il doit être créé des éléments mobilisateurs (art. 41).

Le contrôle des administrations et services publics en temps de guerre est confié aux grandes commissions qui doivent établir des rapports d'enquête, sans pouvoir donner d'ordres (art. 34 et 35).

L'article 42 prévoit la possibilité du passage par décret sous l'autorité d'un ministre différent, de certains personnels et établissements relevant des services publics.

L'article 37 prévoit que des décrets pourront autoriser le ministre des Finances à consentir certaines avances. Le rôle du ministre des Finances est d'ailleurs précisé dans l'article 56 (tit. IV).

L'action à l'étranger est maintenue dans les attributions du ministre des Affaires étrangères (art. 43).

C'est au titre IV que se trouve l'article qui envisage le transfert hors de Paris du siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres (art. 59).

Enfin, c'est au titre V (Dispositions particulières) que figure le texte suivant : « L'organisation administrative du territoire pour le temps de guerre, est effectuée dans le cadre du département sous l'autorité du préfet » (art. 61).

Cette solution est intervenue après plusieurs hésitations. Au cours de la période de préparation de la loi, on avait, un moment, penché pour une organisation dans le cadre de la région militaire, qui fut ensuite jugé trop vaste, et l'on revint au système départemental.

Un règlement d'administration publique, prévu par cet article 61, est intervenu le 5 janvier 1939. Il a visé l'organisation d'un bureau spécialisé, chargé d'aider le préfet dans cette préparation, et d'établir la liaison avec l'autorité militaire.

Certaines dispositions importantes touchant à l'organisation économique se trouvent renfermées dans le titre IV.

La préparation de l'organisation pour le temps de guerre est effectuée par ministères (art. 44). Toutefois un seul ministre est désigné comme responsable des mesures à prendre pour la production et la réunion de chaque ressource (art. 45).

Cette institution d'un ministre unique est une des innovations de la loi du 11 juillet 1938, qui l'a prévue dans un certain nombre de domaines. Elle a envisagé notamment :

a) Un ministre unique pour les transports et transmissions (art. 50).

b) Un ministre unique responsable de la fabrication et de la répartition des produits industriels (art. 51 et 53).

c) Un ministre unique chargé de réunir les renseignements relatifs à la production (art. 52 et 53).

d) Un ministre unique chargé de l'utilisation de la main-d'œuvre (art. 54).

e) Un ministre unique chargé de la coordination des opérations commerciales relatives aux importations de toute nature (art. 55).

Un décret du 18 avril 1939 a modifié l'article 54 relatif à l'utilisation de la main-d'œuvre. Le dernier alinéa de l'article prévoyait que le ministre serait aidé par un organisme spécial au sujet duquel on devait statuer par voie de règlement d'administration publique. Le décret du 18 avril 1939 a prévu l'intervention d'un décret à la place d'un règlement d'administration publique.

Le décret du 18 avril a prévu, en outre, la possibilité, pour le ministre unique, de donner à d'autres ministres des délégations permanentes ou temporaires pour la préparation et l'exécution des opérations qui lui incombent.

Chaque ministre doit fournir un compte rendu annuel de l'état de préparation de son département. Un rapport général annuel doit être établi par le Conseil supérieur de la Défense nationale (art. 60).

D'autres mesures, d'ordre économique, sont prescrites par la loi :

Etablissement de programmes généraux d'équipement des frontières et de l'arrière en moyens de communications et de transmissions (art. 62, tit. V).

Possibilité de constitution de groupements de producteurs, commerçants et consommateurs (art. 49).

Organisation des recherches et travaux scientifiques (art. 58).

Mesures de sauvegarde concernant la mise à l'abri des personnes et des biens (art. 59).

§ 2. Réquisitions des personnes et des biens.

C'est dans le titre II qu'il est traité « de l'emploi des personnes et des ressources ».

Deux idées fondamentales inspirent ce titre II :

— Tout et tous doivent concourir à la Défense nationale.

— La guerre ne doit être pour personne une source de profits.

L'égalité de tous devant le devoir de Défense nationale se traduit, d'une part, par la réquisition des personnes (art. 14 à 19) et, d'autre part, par la réquisition des biens (art. 20 à 29).

C'est aux ministres qu'appartient le droit de requérir (art. 26).

Le législateur condamne les réquisitions illégales (art. 32).

A) *Réquisition des personnes.*

Les Français de plus de 18 ans qui ne sont pas appelés sous les drapeaux, pourront être « requis » d'une façon temporaire ou permanente (art. 14), sans avoir droit à aucune indemnité autre qu'un traitement ou qu'un salaire (art. 15). A cet effet, tout jeune Français non encore mobilisable devra se déclarer, et certains pourront recevoir dès le temps de paix une lettre d'affectation (art. 16).

L'article 17 prévoit des commissions départementales de surveillance.

Toute personne non mobilisable pourra s'engager dans une administration, un service public ou une entreprise travaillant dans l'intérêt de la nation (art. 18).

Un règlement d'administration publique est intervenu à ce sujet le 5 janvier 1939.

La collaboration des sujets étrangers est envisagée par l'article 19.

B) *Réquisition des biens.*

L'article 20 pose, pour la fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins du pays, le principe de l'accord amiable, et, à défaut, de la réquisition.

C'est donc successivement les dispositions applicables à la conclusion des accords amiables, puis celles applicables à la réquisition pure et simple, qui sont fixées par la loi.

En ce qui concerne les premiers, il convenait de déterminer les prix des biens immobiliers, des produits agricoles, des produits industriels et des services commerciaux.

C'est à quoi s'est employé l'article 21, qui a d'ailleurs été

modifié par l'article premier d'un décret du 1^{er} septembre 1939.

Pour les biens immobiliers, l'article 21 primitif basait le prix maximum sur l'intérêt du capital investi. L'article nouveau a pris en considération le loyer moyen des cinq années ayant précédé la mobilisation. Rien n'a été changé pour les produits agricoles, dont les prix sont restés fixés sur la base des mercuriales des cinq dernières années.

Quant aux produits industriels, l'article 21 *ter* a substitué à la notion d'intérêt du capital investi, le principe d'accords basés sur les prix normaux moyens du semestre précédent, avec échelle de majorations ou de diminutions, et fixation d'un maximum différent suivant que le montant global des marchés a été supérieur ou inférieur à 500.000 francs.

L'article 21 *quinquies* stipulait que les primes à l'invention et à la production seraient versées au compte d'exploitation de l'entreprise. Enfin, la nouvelle rédaction de l'article 21 est restée muette sur l'arbitrage, en cas de désaccord sur la détermination du capital investi ou sur l'exécution des marchés.

En ce qui concerne la réquisition des biens, meubles et immeubles, des brevets d'invention et des licences d'exploitation, ainsi que des navires et aéronefs, il a été décidé que l'indemnité dans tous ces cas serait basée uniquement sur la perte effective subie (art. 23).

La loi prévoyait que certains établissements industriels ou commerciaux pourraient être réquisitionnés en totalité ou partiellement, et leur exploitation assurée par l'Etat (art. 24). L'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1939 a remanié cet article 24. Il a modifié le mode de fixation des indemnités, déterminé exactement leurs éléments, et il a prévu en outre des restitutions pour améliorations.

L'évaluation de ces indemnités était confiée par l'article 25 à des commissions spéciales. Une commission centrale était en outre prévue pour assurer l'uniformité et la régularité des liquidations (art. 29).

Les modalités d'application des articles 14 à 25 devaient, aux termes de l'article 28, faire l'objet d'un règlement d'administration publique.

En vue de donner toute leur efficacité aux diverses mesures de réquisition, il était prévu des recensements dans des conditions à fixer par un règlement d'administration publique. Ce règlement est intervenu le 5 janvier 1939.

L'article 31 fixait les sanctions applicables aux contrevenants. Dans sa rédaction primitive, il présentait le défaut de ne viser que dans les temps de paix. Un décret du 1^{er} septembre 1939 est venu combler cette lacune en étendant au temps de guerre la répression des infractions à la loi.

Une forme curieuse du droit de réquisition résulte du décret du 18 novembre 1939 qui a modifié l'article 57 (titre IV) de la loi, lequel avait créé un « Service général d'informations ».

Ce décret a dispensé le Service d'informations et l'administration de la radio-diffusion nationale d'obtenir l'autorisation préalable de l'auteur ou de ses ayants droit pour la communication au public des œuvres littéraires, scientifiques et artistiques non inédites.

§ 3. *Organisation de la défense passive.*

La défense passive avait fait l'objet d'une loi du 8 avril 1935.

Le législateur de 1938 paraît avoir été fasciné par cette question et il a éprouvé le besoin d'abroger par l'article 66 la loi du 8 avril 1935, dont il a repris les dispositions quelque peu retouchées qu'il a incorporées dans les articles 7 à 12 de la loi du 11 juillet 1938.

Il est assez curieux de constater que cette question tout à fait particulière figure en entier au titre I qui est intitulé « Des principes généraux »...

Si l'organisation de la défense passive, s'est trouvée ainsi glissée parmi les principes généraux, c'est parce qu'elle était confiée, en vertu de l'article 6, au ministre de la Défense nationale dont la mission est définie à l'article 5. On a vu là une occasion d'enchaînement suffisamment logique...

Nous sommes ici en présence d'un exemple manifeste de la déféctuosité de rédaction de certaines de nos lois.

**Section III. — L'extension de la compétence
du Président de la République dans la loi du 11 juillet 1938.**

Cette matière est touchée par les trois articles 36, 46 et 47.

Éliminons d'abord les deux derniers qui ne soulèvent pas de difficultés particulières, pour nous pencher avec plus d'attention sur l'article 36 dont le sort a été tout à fait curieux.

Que dit l'article 46 ?

« En cas de mobilisation ou dans les cas prévus à l'article premier de la présente loi, des décrets rendus en conseil des ministres, sur la proposition du ministre responsable tel qu'il est défini à l'article 45 ci-dessus, pourront réglementer ou suspendre l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources, les taxer et rationner leur consommation.

» Des décrets pris en la même forme pourront ordonner la déclaration obligatoire, par les possesseurs, producteurs, détenteurs et dépositaires, des matières, objets, produits ou denrées qu'ils détiennent et qui sont nécessaires aux besoins du pays. »

Ces mesures doivent être prises après consultation d'un comité prévu par l'article 48.

Les infractions à ces décrets étaient sanctionnées par une amende ou l'emprisonnement.

Par l'attribution au Président de la République de ces pouvoirs étendus, on comptait éviter le renouvellement des difficultés qui s'étaient soulevées au cours de la guerre de 1914.

Il résulte de l'article 47 que le Gouvernement a des directives à donner au ministre responsable prévu à l'article 45, pour fixer le contingent attribué à chaque ministère utilisateur dans le cas où une catégorie de ressources serait en quantité insuffisante pour répondre aux demandes de tous les ministères utilisateurs.

L'avis du Comité consultatif est également exigé.

Quant à l'article 36, c'est incontestablement le plus intéressant.

Dans son libellé primitif, il prévoyait que « les règles *budgétaires* normales sont maintenues à la mobilisation », mais qu'« en cas d'absence des Chambres, si les besoins de la défense nationale l'exigent et s'il y a urgence, des crédits supplémentaires non compris dans la nomenclature annexée à la loi de finances et des crédits extraordinaires pourront être ouverts provisoirement, à la suite d'une communication aux commissions des finances du Sénat et de la Chambre des députés, par des décrets rendus en Conseil d'Etat après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres.

» Ces décrets devront être soumis dans le mois à la ratification des Chambres, réunies au besoin à cet effet. »

Comme on le voit, il n'était question alors que d'opérations d'ordre budgétaire.

Ainsi donc, d'après le texte initial de la loi du 11 juillet 1938, les extensions de compétence du Président de la République ne devaient avoir qu'une portée limitée aux trois points que nous venons d'indiquer.

Or, quand éclata la guerre en septembre 1939, nous avons vu que nous étions sous le régime des pleins pouvoirs qui avaient été donnés au gouvernement par la loi du 19 mars 1939.

Toutes les mesures qu'il fut nécessaire de prendre purent être prises en vertu de ce texte, sans qu'on ait à se préoccuper de la loi de 1938.

Mais quand, à la date du 30 novembre 1939, expirèrent les pleins pouvoirs si commodes, le gouvernement se trouva du jour au lendemain en proie à d'énormes difficultés.

Il ne vit pas d'autre moyen d'y remédier que celui de se faire octroyer à nouveau les pleins pouvoirs.

Ce fut la loi du 8 décembre 1939 qui les lui donna d'une façon détournée, en remaniant l'article 36 de la manière suivante :

« Pendant la durée des hostilités, les Chambres exercent leurs pouvoirs en matière législative et budgétaire comme en temps de paix.

» Toutefois, en cas de nécessité immédiate, le gouvernement est autorisé à prendre, par décrets délibérés en conseil des ministres, les mesures imposées par les exigences de la défense nationale.

» Ces décrets sont soumis à la ratification dans un délai d'un mois et, en cas d'absence des Chambres, dès leur première réunion. »

Plusieurs observations sont à faire au sujet du libellé de cet article unique.

En premier lieu le texte nouveau ne parle plus seulement que des attributions budgétaires; il y ajoute « les pouvoirs en matière législative ».

Par cette simple adjonction, il étend considérablement la compétence du Président de la République : c'est désormais toute mesure, quelle qu'elle soit, qu'il lui sera permis de prendre par décret, pourvu qu'elle soit imposée par les exigences de la défense nationale. Or, en temps de guerre, quelle mesure importante ne peut-on pas faire entrer dans cette catégorie ?

En second lieu, la procédure d'élaboration des décrets est simplifiée : plus de communication préalable à une commission, plus de décrets rendus en Conseil d'Etat, mais simplement des décrets délibérés en Conseil des ministres.

En troisième lieu, primitivement les Chambres devaient être réunies dans le délai d'un mois, spécialement pour ratifier les décrets; dans le nouvel article 36 le délai reste d'un mois si les Chambres sont en session, sinon, on attendra leur première réunion.

Enfin, et c'est là le point le plus important à considérer, le fait que l'extension de compétence soit incorporée dans le texte de la loi, constitue un singulier renforcement du pouvoir du Chef de l'Etat.

Car nous avons vu que la loi du 11 juillet 1938 était applicable d'une manière générale non seulement à toute période de guerre déclarée, mais encore dans les cas de mobilisation générale ou de menace de guerre.

Désormais, en pareilles circonstances, le Président de la République n'aura plus besoin d'une habilitation spéciale

pour légiférer par décrets. Ce pouvoir lui est donné une fois pour toutes, automatiquement, par la loi du 8 décembre 1939, pourvu que les conditions prévues pour l'application de la loi du 11 juillet 1938, soient réunies.

A la différence des pleins pouvoirs qui résultaient des précédentes lois, ceux qui résultent du nouvel article 36 ne sont pas limités à un certain délai fixé d'avance : ils sont accordés pour la durée des hostilités.

Cette modification de l'article 36 par la loi du 8 décembre 1939 présente donc une importance capitale.

Elle a eu pour effet, entre autres choses, de rendre dépourvus d'utilité les articles 46 et 47 précités, les extensions prévues par ces articles rentrant désormais dans le cadre des initiatives permises au Chef de l'Etat par l'article 36 nouveau.

Section IV. — Caractères généraux et applications de la loi du 11 juillet 1938.

La loi du 11 juillet 1938, dont nous venons d'exposer le contenu, apparaît dans son ensemble comme assez peu homogène.

Elle présente un double caractère :

Sur certains points, elle n'est qu'une loi-programme, dans laquelle le Parlement s'est contenté de prévoir des mesures et des créations à réaliser ultérieurement, dont il n'a fait que fixer les grandes lignes.

Sur d'autres points, au contraire, elle s'est livrée à des réglementations détaillées : il en a été ainsi en matière de défense passive et de réquisition.

C'est donc une loi qu'on peut ranger sans hésitation dans la catégorie des lois mal faites.

Pour la mise sur pied définitive des institutions à organiser, il est fait de nombreuses fois appel au pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat, soit sous forme de règlements d'administration publique, soit sous forme de décrets :

Renvoient à des règlements d'administration publique

les articles : 10, 11, 28 (pour les articles 14 à 25 inclus), 30, 54 primitif, 57, 61.

Renvoient à des décrets les articles : 2, 4, 5, 21 nouveau, 24 nouveau, 29, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 46, 54 nouveau.

Certains articles renvoient simplement à des arrêtés ministériels : 17, 23, 25, 48, 49.

L'article 63 prévoyait que ces arrêtés, décrets, et règlements d'administration publique devaient être insérés au *Journal officiel*, dans les trois mois de la promulgation de la loi.

Il n'en fut rien : les quelques textes qui sont intervenus portent des dates de beaucoup postérieures. Le premier règlement d'administration publique, pris en exécution de l'article 28, porte la date du 28 novembre 1938. Quatre autres relatifs aux articles 18, 21, 30 et 61 portent seulement celle du 5 janvier 1939.

Quant aux décrets, il fallut attendre plus longtemps encore pour en voir apparaître.

Il semble que l'effort fait par les Chambres pour en finir avec le vote d'un projet qui traînait depuis quelques quinze ans, n'ait pas été imité par les autorités chargées d'en poursuivre l'application.

Est-ce par pure négligence ? Nous ne le pensons pas.

C'est peut-être surtout parce que, comme nous l'avons signalé, la loi du 11 juillet 1938 n'était à beaucoup d'égards qu'une loi-programme, et que le gouvernement pouvait se demander s'il était bien fondé à prendre les mesures envisagées.

Aussi le voyons-nous, presque toujours dans les décrets qu'il a pris par la suite, se référer par mesure de prudence à la loi de pleins pouvoirs du 19 mars 1939, en même temps qu'à celle du 11 juillet 1938.

Nous citerons dans cet ordre d'idées un certain nombre de textes :

- Décret du 20 mars 1939 relatif au régime des avances (*J. O.* du 21 mars) ;
- Décret du 27 mars 1939, relatif à la protection des dépôts de pétroles et essences (*J. O.* du 27 mars).
- Décret du 18 avril 1939, tendant à faciliter la constitu-

- tion en sociétés des groupements formés en application de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (*J. O.* du 19 avril).
- Décret relatif au recensement de la main-d'œuvre (*J. O.* du 1^{er} septembre).
 - Décrets du 9 septembre 1939, relatif à l'organisation de la direction des transports par fer (*J. O.* du 15 septembre)
 - à l'organisation de la direction des transports routiers — à l'organisation de la direction des transports par voie navigable et de la direction des ports maritimes.
 - Décret du 9 septembre 1939, limitant les bénéfices des entreprises autres que celles visées à l'article 21^{ter} de la loi du 11 juillet 1938 (*J. O.* du 15 septembre).
 - Décret du 11 septembre 1939, relatif aux primes à l'invention et à la production (*J. O.* du 15 septembre).
 - Décret du 9 septembre 1939 portant réglementation des prix en temps de guerre (*J. O.* du 16 septembre).
 - Décret du 3 septembre 1939, relatif à l'organisation respective de l'administration centrale du ministère, chargé des transmissions et de l'administration de la radiodiffusion nationale à la présidence du Conseil. (*J. O.* du 16 septembre.)
 - Décret du 15 septembre 1939, relatif à l'utilisation de la main-d'œuvre (*J. O.* du 16 septembre).
 - Décret du 10 novembre 1939, habilitant le ministre de l'Intérieur à statuer directement, pendant la durée des hostilités, sur les questions relatives à l'administration départementale et communale et plus particulièrement sur celles, nées de l'état de guerre, intéressant les services publics départementaux, intercommunaux et communaux et prévoyant la constitution de comités techniques pour l'examen de ces questions (*J. O.* du 12 novembre).
 - Décrets du 29 novembre 1939, relatif à l'utilisation des wagons-réservoirs, et relatif aux réquisitions (*J. O.* du 30 novembre).
 - Décret du 18 novembre 1939, relatif aux groupements locaux de petites exploitations (*J. O.* du 1^{er} décembre).

— Décret du 29 novembre 1939, relatif à la limitation des bénéfices des entreprises industrielles et commerciales (*J. O.* du 1^{er} décembre).

Parmi ces décrets, tous, à l'exception de ceux des 3, 11 et 15 septembre, font état de la loi du 19 mars 1939.

Nous ne rappelons pas, ici, les décrets, déjà cités au cours de l'étude de la loi, qui ont complété ou modifié des articles du texte primitif.

D'autres textes, bien qu'intéressant la préparation de la guerre, se bornent à se référer à la loi du 19 mars 1939, sans aucune allusion à celle du 11 juillet 1938 :

— Décrets parus au *Journal officiel* du 21 mars 1939 relatifs à l'accélération des fabrications d'armement, — aux conditions de travail dans les entreprises travaillant pour la Défense nationale, — à la création d'une direction de la production rattachée au secrétariat général du ministère de la Défense nationale, — au rappel des personnels techniques et administratifs civils ou militaires ayant appartenu aux services des fabrications d'armement, — à des créations et à des formations d'emplois dans les services chargés de la sécurité aérienne et dans les établissements relevant du ministère de l'Air, — aux informations militaires, — aux facilités d'expropriation pour travaux de défense passive.

— Décret paru au *Journal officiel* du 27 mars, relatif à la défense des régions frontières.

— Décret paru au *Journal officiel* du 2 février 1939, portant ouverture de crédits pour les besoins de la Défense nationale.

Il ne manque pas d'autres textes dans le même ordre d'idées que nous pourrions citer. Mais en allonger la liste ne présenterait pas un grand intérêt. Nous voulions, en effet, simplement montrer par là que la loi du 11 juillet 1938, sous sa forme primitive du moins, n'avait pas paru suffisante au Parlement lui-même puisqu'il a éprouvé le besoin de se référer à celle du 19 mars 1939, tant qu'il a eu la possibilité de le faire.

Nous avons vu comment, par l'habile remaniement de

l'article 36, on avait substitué au régime initial celui des pleins pouvoirs permanents.

Nous avons dit que ce remaniement était apparu comme absolument indispensable.

On peut en déduire, qu'en dépit des affirmations contraires du Parlement, le pouvoir législatif régulier, prévu par la Constitution de 1875, était devenu incapable de remplir sa mission par ses propres moyens dès que les circonstances s'avéraient délicates, notamment en période de guerre.

Nous pouvons voir, dans la nouvelle rédaction de l'article 36, la consécration officielle de l'importance, de plus en plus considérable, prise en temps de crise par le pouvoir réglementaire du Président de la République, au détriment du pouvoir législatif normal, détenu par les deux assemblées.

CHAPITRE V

CRITIQUE DES EXTENSIONS DE COMPÉTENCE DU CHEF DE L'ÉTAT

Le régime des extensions de compétence du Président de la République, dont nous avons suivi l'évolution dans les chapitres précédents, a fait, du moins sous certains de ses aspects, l'objet de diverses critiques que nous devons rappeler ici.

Après l'avoir fait, nous voudrions essayer de découvrir les raisons profondes pour lesquelles on a été fatalement amené, entre la guerre de 1914 et la réforme constitutionnelle de 1940, à recourir de plus en plus fréquemment au pouvoir réglementaire.

Section I. — Les critiques formulées à l'égard des décrets du Président de la République.

Au seuil de cette étude, nous croyons utile d'établir une distinction fondamentale.

Si les initiatives prises par le Président de la République, sous la pression de la nécessité, notamment à la fin de la Grande Guerre, ont en général été fort appréciées, au point qu'elles ont été approuvées et confirmées par la jurisprudence et pleinement justifiées par la plupart des auteurs, il n'en a pas toujours été de même, tant s'en faut, lorsqu'il s'est agi de décisions prises en vertu de lois d'extension de compétence.

C'est donc spécialement aux décrets pris en exécution des lois dites de pleins pouvoirs, que s'appliquent les remarques que nous allons relever.

Pourtant, à suivre l'évolution du droit positif au cours des vingt dernières années, on pourrait, en cette matière, s'attendre à une réponse favorable. N'est-il pas saisissant, en effet, de constater qu'en vingt ans notre Parlement a fait maintes fois appel au pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat ? Non seulement il l'a fait souvent, mais il faut encore souligner que la cadence des lois d'extension s'est notablement précipitée au cours des cinq années qui ont immédiatement précédé la guerre de 1939.

On peut même, sans grande exagération, dire qu'en ces derniers temps le régime d'exception que constitue l'extension de compétence était, en quelque sorte, devenu le régime normal. Une période pendant laquelle le Chef de l'Etat avait reçu les pleins pouvoirs venait-elle à expirer, les mois suivants voyaient presque toujours naître un nouveau projet de loi tendant à accorder au gouvernement des pouvoirs spéciaux.

Il semblerait dès lors logique de penser que, puisqu'on a eu recours si facilement et si fréquemment au pouvoir étendu du Président de la République, c'est que, somme toute, cette façon de procéder présentait plus d'avantages que celle qui aurait consisté à laisser agir le Parlement.

Ceci fut vrai dans un certain sens. Les années que nous venons de vivre ont été fertiles en périls, en désordres, en situations compliquées qui ont, dans une grande mesure, légitimé la multiplicité des transferts de matière. Nous avons traversé une longue période durant laquelle l'état de crise sévissait presque en permanence. Qu'on ait eu recours aux solutions de crises, rien d'étonnant à cela. Mais que ces solutions soient passées presque à l'état d'institution régulière, ou tout au moins aient été admises sans résistance sérieuse, voilà un fait qui est plus inquiétant.

Nous disons que c'est un fait inquiétant. Nous essaierons de montrer tout à l'heure pourquoi.

Mais il importe, auparavant, indépendamment de toute considération théorique, de résumer les griefs qu'on a formulés contre ce système d'extensions de compétence réitérées.

A) *Défauts d'ordre pratique.*

■ Le principal défaut du système a tenu incontestablement à l'abondance excessive et au caractère touffu de cette législation malheureusement trop disparate.

C'est surtout dans les lois de pleins pouvoirs qu'apparaissent au grand jour les inconvénients du procédé.

Nous avons été habitués à ces « trains de décrets-lois » qui surgissaient périodiquement, traitant de toutes les questions possibles, apportant des réformes de fond aussi bien que des retouches de détail. Plus de 400 décrets, par exemple, ont été pris en vertu de la loi du 8 juin 1935. Le plus grave est qu'ils ont été mis sur pied en moins de cinq mois (30 octobre), et certains même en deux mois (8 août)...

Le même phénomène s'est reproduit entre avril et juin 1938.

Pris en aussi grand nombre, dans un laps de temps relativement court, ces décrets ne pouvaient pas être élaborés autrement que d'une façon hâtive. C'est ici la contrepartie de l'avantage de rapidité signalé tout à l'heure. Le Parlement était trop lent, mais au moins ses travaux offraient le mérite de la pondération et de la réflexion, ce qui était une garantie de sérieux. Certains décrets-lois, rédigés trop vite et à la légère, n'ont contribué qu'à embrouiller les choses plutôt qu'à les améliorer.

Une autre conséquence directe du nombre excessif des décrets, c'est que beaucoup d'entre eux n'avaient qu'un rapport assez lointain avec le but qui était proposé au gouvernement dans la loi d'extension de compétence.

On voit mal pourquoi un décret relatif à la tutelle des enfants naturels a été pris en vertu de la loi du 8 juin 1935, qui tendait à éviter la dévaluation de la monnaie, à lutter contre la spéculation et à défendre le franc.

Il ne manque pas, dans la longue liste des décrets du 30 octobre 1935, d'autres exemples aussi stupéfiants que celui-ci.

Faut-il rappeler aussi le décret du 17 juin 1938, qui change l'organisation de la Cour de cassation? Il nous étonnerait moins s'il portait une date de 1926... Pourtant il

se réfère à la loi du 13 avril 1938 dont le but n'est autre que de faire face aux dépenses de la Défense nationale, de redresser les finances et l'économie de la nation...

De tels empiétements ne peuvent s'expliquer que par le désir de certains bureaux ou des pouvoirs publics de profiter d'une loi de pleins pouvoirs pour opérer des réformes, à l'étude depuis fort longtemps, et dont les projets sommeillaient dans les tiroirs des ministères, réformes qui, dans leur essence, pouvaient être très louables, mais dont la présence dans le « train » où elles ont été glissées ne laissait pas d'être assez choquante.

Les réformateurs, pressés de donner ainsi le jour à leurs trouvailles, ne se contentaient pas toujours de limiter leur activité à des questions importantes, qui, très utiles parfois, avaient pour seul défaut de sortir du cadre prévu : ils profitaient encore de l'occasion qui leur était offerte de légiférer sans contrainte pour se livrer à une foule de modifications de détail dont l'opportunité était des plus contestables, et qui ne faisaient qu'alourdir l'ensemble des dispositions prises sans qu'il y ait urgence ni nécessité. Nous ne citerons pour illustrer ce zèle intempestif, que le décret (toujours du 30 octobre 1935) qui vise à protéger les monuments publics contre les abus de l'affichage...

Ces mesures ainsi prises à contretemps, ou qui du moins ne sont pas à leur place au milieu de décrets qui n'auraient dû tous tendre qu'à redresser une situation momentanément compromise, n'avaient d'autre effet que de déformer la loi en vertu de laquelle elles étaient promulguées.

Elles lui enlevaient une partie de son caractère, puisqu'elles lui faisaient perdre sa véritable raison d'être, et la détournaient de sa légitime destination.

Outre qu'ils s'éloignaient parfois du but recherché, les décrets pris en vertu des lois de pleins pouvoirs ont présenté souvent un autre grave défaut, celui d'être mal rédigés. La précipitation avec laquelle ils avaient été préparés n'était pas étrangère à cette faiblesse de forme et les termes en étaient quelquefois ambigus et mal choisis ; la rédaction imparfaite ou incomplète appelait des retouches.

D'où la pratique des rectificatifs, qui fut malheureuse-

ment fréquente dans cet ordre d'idées, et qui est des plus critiquables. Le libellé publié au *Journal officiel* est, après coup, l'objet d'adjonctions, suppressions ou remplacements insérés sous forme d'errata dans un numéro suivant. Or, il peut arriver qu'on ne remarque pas ces rectifications tardives, et qu'on s'appuie sur un texte qui a cessé d'être exact. Cette situation est pleine d'inconvénients pour les particuliers qui ont traité entre temps en se basant sur le texte primitif; elle n'est pas faite pour faciliter la tâche du public qui pourtant n'est pas « sensé ignorer la loi ».

La question est d'autant plus grave qu'on peut, de cette façon, changer complètement le sens ou la portée d'un article. C'est également le moyen pour les auteurs d'un décret de prolonger artificiellement la période pour laquelle ils ont reçu des pouvoirs étendus.

Il suffira d'un entrefilet d'apparence bien insignifiante renvoyant à un numéro antérieur, telle page, telle colonne, telle ligne et précisant : « au lieu de..., lire... » ou bien : « ajouter à tel paragraphe les dispositions suivantes... ».

C'est ainsi que, sous prétexte de rectifier une erreur matérielle, par exemple : « lire 31 décembre au lieu de 30 septembre », on pouvait prolonger aisément un délai et que, par l'adjonction de quelques lignes, on changeait profondément les dispositions d'un décret.

Pour ces deux raisons la jurisprudence a rejeté formellement la pratique des rectificatifs ou errata. Nous avons, à cet égard, un intéressant arrêt de la Cour de cassation (15 novembre 1937, D. H. 1938, p. 18), consécutif à un rectificatif, en date du 3 mai 1936, qui avait apporté une modification à l'article 39 d'un décret des 8 août et 30 octobre 1935 relatif à l'expropriation. Ce rectificatif modifiait la procédure de l'appel en pareil cas.

Un particulier, ayant obtenu une indemnité, fait appel devant le tribunal compétent d'après le libellé primitif du décret. Le préfet, représentant l'Etat, lui oppose les termes du rectificatif dont il n'a pas tenu compte, et sur un rejet de l'exception soulevée, se pourvoit en cassation. La Cour rejette le pourvoi, invoquant l'irrégularité du rectificatif

qui, d'une part, ne se borne pas à réparer une erreur matérielle, mais apporte une modification sensible à l'article 39 en changeant la procédure de l'appel, et, d'autre part, se situant après l'expiration des pleins pouvoirs, constitue une usurpation inadmissible.

Tout au plus pourrait-on admettre cette pratique des errata-modificatifs tant que les pouvoirs du Président de la République ne sont pas expirés. Mais encore faudrait-il qu'ils fussent pris dans la même forme que l'acte qu'ils modifient. Autrement ils ne sont que dispositions frauduleuses, qu'il faut déclarer dépourvues d'efficacité, tant par leur anonymat que par le fait qu'elles passent facilement inaperçues.

Le Conseil d'Etat se montre également très strict sur les conditions de validité des errata. Il exige qu'ils se limitent à la réparation d'une erreur matérielle. Il annule toute autre modification.

Au sujet de la prolongation artificielle d'un délai, il n'est d'ailleurs pas nécessaire de faire intervenir un rectificatif. Il est arrivé que des décrets renferment en eux-mêmes, d'une manière beaucoup plus ouverte, une disposition tendant à ce résultat.

Citons à cet égard le décret du 17 juin 1938. Il autorise le Chef de l'Etat à modifier, par décret, le régime des douanes et ce, jusqu'au 1^{er} décembre 1938. Il a été pris en exécution de la loi du 13 avril 1938, qui avait accordé au Président de la République les pleins pouvoirs pour redresser les finances et l'économie. Or, ces pleins pouvoirs devaient expirer le 30 juillet. En habilitant le Chef de l'Etat à modifier le régime des douanes jusqu'au 1^{er} décembre, le gouvernement abusait des pouvoirs qu'il avait reçus. Un tel procédé est injustifiable.

A côté de ces défauts, on a reproché à certains décrets leur manque d'originalité : quelques-uns ne sont, en effet, pas autre chose que d'anciens projets ou propositions encore en cours d'étude, à qui on donne force de loi en les intercalant dans une « fournée » de décrets. Regrettable façon de faire qui aboutit à la publication de textes encore peu au point.

Un autre reproche, qu'on a fait quelquefois aux « décrets-lois », c'est l'absence, dans de nombreux cas, de rapport préliminaire. Ces rapports, dans lesquels sont exposées brièvement les intentions des auteurs du décret, sont très utiles pour en interpréter le sens. Il est bon de savoir à quel mobile on a obéi en modifiant tel ou tel article de loi, en prenant telle ou telle disposition nouvelle. Cela est d'autant plus désirable que, dans le cas des décrets, on n'a pas la possibilité de se reporter aux travaux préparatoires qui jettent souvent sur le contenu d'une loi un jour tout à fait appréciable.

Malheureusement cet « exposé des motifs » si opportun ne figurait pas toujours en tête des décrets. Le public est alors en proie à un certain embarras d'où naissent des hésitations qui empêchent le texte d'avoir sa pleine efficacité.

Signalons, enfin, pour clore cette énumération de défauts d'ordre pratique, l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le Parlement de ratifier tous les décrets qui, conformément à son vœu, lui ont toujours été soumis en temps utile par le Président de la République.

La ratification explicite de l'ensemble, sous forme de loi, entraînerait des débats dont la durée paralyserait complètement son action législative et politique, une fois expirée la période de l'extension de compétence.

Quelle est alors la situation ?

Si, pour un petit nombre de textes, le Parlement prend la peine de les ratifier expressément, si pour d'autres il opère par voie incidente en y faisant des allusions qui laissent sous-entendre qu'il les approuve, faut-il décider que ceux sur lesquels il reste muet seront dépourvus d'efficacité ?

Cette solution serait excessive. La conséquence est simplement que le décret demeure une décision administrative, alors que la ratification explicite en aurait fait un véritable *décret-loi*.

Tels sont les reproches, que, sur le plan pratique, on a pu formuler contre les décrets-lois.

Il nous faut maintenant examiner ceux qui leur ont été adressés au point de vue théorique.

B) *Critiques d'ordre théorique.*

Sous ce rapport, l'inconvénient du système des extensions de compétence par trop répétées n'est pas moins grave qu'au point de vue pratique.

S'il est bon d'admettre que certaines circonstances exceptionnelles peuvent entraîner la suspension temporaire du mode normal d'élaboration des dispositions législatives, il faut reconnaître que cette situation ne saurait être maintenue d'une façon courante.

Or, nous avons vu que, peu à peu, on s'était habitué, en France, à recourir très fréquemment à l'expédient des pleins pouvoirs. L'autorité compétente pour légiférer s'est, de plus en plus volontiers, effacée devant celle du Chef de l'Etat. Et cette sorte de dépossession consentie, était d'autant plus inquiétante que, derrière le Président de la République, c'était en réalité les bureaux des ministères qui étaient appelés à élaborer les lois.

Or, quelles que soient la compétence et la valeur technique de ces bureaux, il leur manquera toujours la largeur et, à la fois, l'unité de vues si nécessaires en matière législative.

De plus, avec cette façon de procéder, le Parlement n'avait plus qu'un rôle secondaire, un rôle *a posteriori*. Tout ce qu'il pouvait faire, c'était de faire siennes les décisions du gouvernement en les ratifiant. Mais nous avons vu que, la plupart du temps, il ne pouvait matériellement pas émettre son opinion à leur sujet.

Nous avons dit que les Chambres, même lorsqu'elles se dessaisissaient ainsi, entendaient sauver les apparences, en affirmant leur droit de contrôle sur les mesures prises par le Chef de l'Etat. Mais nous venons de rappeler combien, pratiquement, ce contrôle est illusoire.

Nous avons même pu constater que ce souci d'assurer la suprématie du pouvoir législatif s'était émoussé avec le temps. Le Parlement d'abord très réticent lorsqu'il s'agissait d'accorder au Président de la République des pouvoirs étendus, s'est, en dépit de protestations isolées et inspirées dans la plupart des cas par des préoccupations uniquement politiques (en 1937 notamment), accoutumé à cette pra-

tique. Bien plus, nous avons signalé comment, dans le projet de loi du 28 mai 1935, il n'hésitait même pas à employer les mots de « Délégation législative ». Un sursaut de dignité chez les membres du Sénat mit ce projet en échec. Mais le fait est symptomatique : l'idée de délégation ne semblait plus, à certains parlementaires, une énormité, mais une chose toute naturelle. Qu'est-ce là, sinon le pur et simple aveu d'une tacite abdication ?

Que reste-t-il alors des principes constitutionnels touchant l'élaboration des lois ? A quoi servent les Chambres, si elles passent le plus clair de leur temps en vacances, pendant que d'autres travaillent à leur place ? La réponse à cette dernière question devait nous être donnée par les événements qui accompagnèrent notre défaite militaire de 1940.

C) En somme, toutes les charges que nous venons de relever, tant dans l'ordre pratique (manque de cohésion, rédaction défectueuse, dépassement de pouvoirs, contrôle quasi-impossible pour le Parlement), que sur le plan théorique (dessaisissement progressif des Chambres dont le rôle devient secondaire et l'autorité en matière législative sensiblement amoindrie), toutes ces charges découlent d'un défaut principal qui est la profusion même des décrets qui ont été pris en vertu des lois d'extension de compétence.

Il ne faudrait pas condamner en bloc tous les décrets et dire qu'ils n'ont été que du mauvais travail. Nombreux sont, au contraire, ceux qui ont apporté d'excellentes réformes qui, sans eux, n'auraient probablement jamais été réalisées. Nul doute que, dans leur ensemble, ils n'aient chaque fois contribué à atteindre le but que le Parlement se proposait en faisant appel au Chef de l'Etat.

Mais si utile et même si nécessaire que puisse être le recours au pouvoir réglementaire, il faut reconnaître qu'on en a fait, au cours de ces dernières années, un véritable abus.

A quoi cela a-t-il pu tenir ?

C'est ce que nous voudrions essayer de dégager brièvement dans une deuxième section.

Section II. — Pourquoi, entre la guerre de 1914 et la réforme constitutionnelle de 1940, a-t-on dû recourir si fréquemment au pouvoir réglementaire ?

Cette question a déjà reçu un commencement de réponse lorsque nous avons étudié le pouvoir réglementaire indépendamment de toute extension.

Nous avons signalé que la mise sur pied, dans tous ses détails, d'une mesure législative dépassait la capacité du Parlement. Il faut nécessairement qu'un autre organe intervienne pour fixer les modalités d'application, qui permettront à la loi de remplir pleinement son rôle.

Nous avons également indiqué que le recours au pouvoir réglementaire était, dans certaines circonstances, dicté par une véritable nécessité. Le mode normal d'élaboration des lois, en dépit de la garantie de sérieux qu'il offre, doit être quelquefois laissé de côté au profit d'une solution plus expéditive. Son principal défaut est, en effet, incontestablement, la lenteur.

Cela résulte essentiellement de la procédure suivie : dépôt d'un projet ou d'une proposition, examen au sein des commissions d'études, discussion en séance publique avec renvoi d'une Chambre à l'autre, jusqu'à complet accord. Nous avons vu, dans notre chapitre IV, comment les changements de législatures venaient encore ralentir le vote d'une loi. Il peut arriver ainsi que plusieurs années s'écoulent entre le dépôt d'un projet et la promulgation de la loi (celle du 11 juillet 1938 nous en a fourni un exemple notoire).

Donc lenteur du fait du procédé d'élaboration.

Cette lenteur résulte, d'autre part, de la grande quantité de projets déposés, qui rend impossible leur discussion immédiate. Nous avons également déjà insisté sur ce point.

En période de crise, ces inconvénients prennent un relief particulier :

La lenteur, notamment, et la publicité des débats du Parlement, sont incompatibles avec une situation dans laquelle les événements se précipitent. L'appareil législatif

normal apparaît alors comme tout à fait impropre à rendre les services qu'on attend de lui. Une procédure plus sommaire et plus discrète s'impose : il faut faire appel aux décrets du Chef de l'Etat soit pour des questions précises (lois d'extension simples), soit dans un domaine plus large et souvent assez indéterminé (lois de pleins pouvoirs).

L'opportunité de l'intervention du Président de la République, en période de crise, n'est donc aucunement contestée.

Le besoin de faire face à des difficultés exceptionnelles et le souci de maintenir la continuité des institutions étatiques suffisent alors à légitimer pleinement l'extension du pouvoir réglementaire, qui, non seulement, devient excusable, mais est à préconiser.

Nous nous sommes suffisamment étendu là-dessus au cours des chapitres précédents, pour n'avoir plus à y revenir.

Cette situation n'est d'ailleurs pas spéciale à la France ; elle s'est manifestée à plusieurs reprises en Angleterre, en Suisse et en Belgique.

Il semble donc qu'on puisse poser en principe qu'il est nécessaire de prévoir pour le temps de guerre ou de crise grave un aménagement spécial des pouvoirs respectifs des divers organes de l'Etat, chose que les lois constitutionnelles de 1875 n'avaient précisément pas faite.

C'est pourquoi on a dû y pourvoir, non seulement par la loi du 11 juillet 1938, dont nous avons vu que les dispositions étaient vite apparues insuffisantes, mais encore par la loi du 8 décembre 1939 qui, en remaniant l'article 36 de la loi précitée et en le rendant applicable à toutes les situations visées à l'article premier, permettait d'écarter définitivement dans l'avenir le retour des difficultés qui s'étaient présentées dans les périodes antérieures, notamment vers la fin de la guerre de 1914-1918.

La distinction fondamentale entre le temps normal et les situations de crise, s'est trouvée maintenue et confirmée dans les actes constitutionnels du Maréchal Pétain, en juillet 1940.

Ainsi l'expérience des vingt dernières années a porté ses

fruits en cette matière qu'avaient totalement laissée dans l'ombre les lois constitutionnelles de 1875.

Il nous apparaît aujourd'hui d'une façon très nette, qu'en présence de circonstances exceptionnelles, le recours au pouvoir personnel du Chef de l'Etat s'impose inéluctablement.

Mais formuler cette affirmation n'est pas liquider complètement la question que nous avons posée.

Il nous reste à chercher comment il a pu se faire qu'en France, même au cours de périodes qu'on peut considérer comme normales, le pouvoir réglementaire ait tendu à prendre le pas sur le mode régulier d'élaboration des lois.

On peut présenter à ce sujet une première observation. Le Parlement a pu hésiter parfois à prendre des mesures qu'il savait impopulaires, même si elles étaient indispensables. Issu du corps électoral, il redoutait sa rancune au moment de la réélection possible. Il lui paraissait alors opportun de donner au Président de la République, qui n'était pas soumis aux mêmes contingences que lui, carte blanche pour agir en son lieu et place. C'est là un réflexe d'auto-défense qu'il ne faut pas sous-estimer.

Mais dans la plupart des cas, ce n'est pas cette fuite des responsabilités qui a poussé le Parlement à agir de la sorte.

C'est bien plutôt le sentiment qu'il lui était impossible de remplir convenablement son rôle. La tâche qui s'offrait à lui, souvent ardue et urgente, il avait conscience de ne pas pouvoir l'accomplir. Pourquoi ? Tout simplement, pensons-nous, parce qu'il n'y avait plus de concordance entre les procédés de travail parlementaire et les exigences de la vie moderne. La lenteur à tous les stades de l'élaboration des lois, surtout à celui de l'examen par des commissions surchargées qui n'arrivaient souvent pas à épuiser leur ordre du jour, a certainement été l'obstacle le plus sérieux au maintien des principes législatifs réguliers.

Encore supposons-nous ici que tous les membres du Parlement sans exception étaient animés de la plus entière bonne volonté. Car s'il en allait autrement, cette lenteur n'était pas loin de se transformer en une complète inertie.

« Un petit nombre d'indisciplinés — même de bonne

foi — pourront arrêter, sous le prétexte en apparence le plus légitime — celui de l'étude et de la discussion — les mesures les plus nécessaires et les plus urgentes. » (Gaston Jèze, « Le problème des pleins pouvoirs de l'exécutif », *Revue de Droit public*, janvier-février-mars 1917, tome XXXV, n° 1.)

Ainsi donc, il nous apparaît que c'est une mauvaise organisation du travail législatif qui est à l'origine de la situation que nous avons constatée. A une époque où toutes les questions étaient devenues de plus en plus amples, complexes et urgentes, le Parlement, devant l'impossibilité de les résoudre dans les délais voulus avec les seuls moyens à sa disposition, a cherché une échappatoire : il l'a trouvée dans le recours au pouvoir réglementaire du Président de la République. Et celui-ci, une fois nanti des pleins pouvoirs, en a usé très largement, trop largement même dans certains cas.

Le problème, on le voit est grave.

Il ne se borne pas à la question de savoir ce qu'a valu pratiquement le régime des extensions de compétence. Il a une portée beaucoup plus profonde et générale : il consiste à se demander dans quelle mesure dans un Etat comme la France, où le pouvoir législatif était différent de l'exécutif, il convenait de transférer au second un certain nombre de matières ressortissant au premier.

Ce n'est plus une question de fait ; c'est essentiellement une question de structure constitutionnelle.

Le régime parlementaire est un mécanisme délicat qui, pour bien fonctionner, exige que tous ses rouages soient exactement à leur place. Si l'un d'eux empiète sur un autre, le mécanisme est faussé, et l'on ne peut plus rien en attendre de bon.

Tel nous paraît avoir été le cas dans les dernières années d'avant 1940.

Cette situation fautive appelait sans aucun doute une réforme radicale à laquelle il aurait fallu se résoudre un jour ou l'autre.

Dans le cadre du sujet qui nous occupe, elle aurait dû

porter sur l'organisation du travail parlementaire et sur la stricte délimitation des pouvoirs.

Il nous semble qu'il eût fallu en premier lieu améliorer la technique des travaux parlementaires, en soumettant les projets, avant même l'examen des commissions, à un dégrossissage par des organismes qualifiés; en second lieu, limiter aux grandes lignes le domaine exclusivement réservé au Parlement, en le déchargeant de toutes questions de détail; enfin et surtout remanier la procédure de discussion qui permettait de bloquer une réforme utile par de simples artifices : nous n'en voulons pour preuves que l'échec de la dernière tentative de restauration de la représentation proportionnelle qui fut littéralement sapée par des manœuvres d'inspiration politique.

Telles auraient été, selon nous, les conditions possibles d'un redressement.

Les événements de 1940, avec l'arrivée du maréchal Pétain au pouvoir, ont mis en route la réforme. Un jour prochain nous dira comment ce grave problème aura été résolu.

CONCLUSION

Si l'on veut pousser la réflexion plus avant, on s'aperçoit vite que le problème déborde le cadre de la question que nous venons d'étudier.

Le désaxement que nous avons constaté dans le domaine du pouvoir réglementaire a existé dans bien d'autres domaines.

Nous sommes en présence d'une décadence profonde du régime représentatif, peu susceptible de coexister avec un état pour ainsi dire permanent de crise soit économique, soit financière, soit politique.

La raison même de cette inaptitude nous semble se trouver dans le fait que, peu à peu, les institutions représentatives se sont trouvées faussées.

En effet, les élus responsables de la direction des affaires publiques se sont trouvés par la force des choses mis en présence d'un dilemme dont il leur était impossible de sortir.

Initialement représentants de la Nation tout entière, ils auraient dû toujours conserver cette indépendance et cette liberté de jugement qui seules pouvaient permettre à des assemblées conscientes de leur devoir de prendre en toutes circonstances des décisions conformes à l'intérêt du pays.

Malheureusement, l'essor pris par les partis politiques, tout en diminuant la qualité de certains élus, contribua aussi à réduire cette indépendance si désirable.

Car chaque parti avait son programme, parfois étonnamment détaillé; comment un homme, présenté par un parti, pouvait-il, une fois élu, faire usage de son libre-arbitre?

De l'élection-simple choix, on avait glissé insensiblement vers l'élection-mandat. Et si la chose restait, en théorie, prohibée, en fait, elle existait d'une façon quasi-générale.

Il eût fallu, pour qu'il en fût autrement, que le député fit complètement abstraction de son intérêt personnel.

Or, élu sur un programme donné, il se devait d'agir conformément à ce programme. Autrement, il mécontentait ses électeurs et courait le risque de compromettre sa réélection. Mais si, en quatre ans de législature, le programme du parti restait inchangé, il n'en était pas de même des conditions économiques, sociales, financières, politiques, qui évoluaient avec rapidité. On arrivait alors à une situation sans issue. Entre l'intérêt général d'une part, et son intérêt particulier d'autre part, le parlementaire, surtout le député choisissait malheureusement souvent le deuxième. Et la conduite des affaires publiques s'en ressentait.

Quoi d'étonnant dans ces conditions, à ce qu'il ait fallu faire appel à un personnage que sa situation mettait en dehors de ces contingences, à savoir le Chef de l'État ? Le recours à son pouvoir est une illustration de cette fuite des responsabilités dont notre pays a tant souffert.

Cette situation ne pouvait plus durer.

Il fallait honnêtement, au grand jour, remettre les choses au point.

Le Maréchal Pétain a eu le mérite de le faire. Il a renversé l'édifice de 1875 qui se lézardait par plus d'un côté.

Dans son discours du début de juillet 1941, dans lequel il a indiqué ce que devait être la Constitution de la France nouvelle, le Maréchal a résumé d'une façon saisissante ce qu'était la situation au moment de sa prise de pouvoir :

« Le régime électoral représentatif, majoritaire et parlementaire qui vient d'être détruit par la défaite était condamné depuis longtemps par l'évolution générale accélérée des esprits et des faits dans la plupart des pays d'Europe et par l'impossibilité démontrée de se réformer.

» En France il donnait tous les signes de l'incohérence

attestée par la substitution chronique des décrets-lois à la procédure législative régulière. »

Et il ajoutait : « Nous sommes dans l'obligation de reconstruire. »

La reconstruction, il l'a amorcée dès juillet 1940 dans ses Actes constitutionnels.

Les deux assemblées n'étant plus que l'ombre d'elles-mêmes, en matière de confection des lois en raison de cette substitution chronique des décrets-lois à la procédure législative régulière, il a décidé qu'elles s'ajournaient *sine die* (Acte constitutionnel n° 3, article 2).

Tout en conservant son pouvoir réglementaire (Acte n° 2, art. 1 : « il promulgue les lois *et en assure l'application* »), il a pris en mains officiellement le pouvoir législatif « qu'il exerce en Conseil des Ministres » (Acte n° 2, article 1^{er}).

Ce pouvoir, il l'assume en attendant la création des nouvelles « corporations » et il le conservera après en cas de grave tension extérieure ou de crise intérieure, selon sa propre estimation.

Sous le rapport de la question que nous avons étudiée, la réforme constitutionnelle apparaît donc comme la consécration officielle d'un état de fait qui, sous la pression des circonstances, était devenu presque permanent, mais qu'il était difficile de continuer à essayer de faire cadrer avec des principes désormais dépassés.

« Une Révolution », a dit le Maréchal, « n'est jamais un accident ». Et citant Sully : « Les révolutions qui arrivent dans les grands Etats ne sont pas un effet du hasard ni du caprice des hommes. »

Il continuait : « La catastrophe est la conclusion des fautes, des erreurs, des illusions et des incapacités accumulées. »

La réunion par le Maréchal Pétain de tous les pouvoirs dans ses propres mains n'a pas été un coup d'Etat. Elle n'est que l'aboutissement fatal d'une évolution dont nous avons essayé de dégager les étapes, et le seul remède possible

contre l'anarchie qui menaçait la France. Elle n'est d'ailleurs qu'une étape entre les institutions périmées de la vieille Constitution de 1875 et celles de la Constitution nouvelle qui donnera à la France un statut rajeuni.

Vu :
Le Doyen,
G. RIPERT

Vu, bon à imprimer :
Le Président de thèse,
L. ROLLAND

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Par le Recteur, l'Inspecteur de l'Académie :
M. PUGIBET.

BIBLIOGRAPHIE

- ALIBERT (R.). — *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir* (Paris, Payot, 1926).
- BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Traité élémentaire de droit constitutionnel* (Paris, Dalloz, 1926).
- BERTHÉLEMY. — *Traité de droit administratif, et Supplément à la XIII^e édition du Traité* (Paris, Rousseau, 1938).
- BONNARD (R.). — *Le contrôle juridictionnel de l'Administration* (Paris, Delagrave, 1934).
- *Précis de droit administratif*.
- CARRÉ DE MALBERG (R.). — *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (Paris, Sirey, 1920-22).
- *La loi expression de la volonté générale (Etude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875)* (Paris, Sirey, 1931).
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel* (3^e édit., Paris, 1918).
- ETTORI. — *Revue de Droit public*, 1929.
- ESMEIN (A.). — *Eléments de droit constitutionnel* (8^e édit., revue par NÉZARD).
- HAURIU. — *Précis de droit administratif* (Paris, Sirey, 1927).
- LARNAUDE. — *Cours de Doctorat*.
- LERICHE (A.). — *Les décrets du chef de l'Etat ayant force de loi* (thèse, Paris 1941).
- MIGNON. — *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du droit public* (thèse, Lille, 1938).
- ROLLAND (L.). — « L'administration locale et la guerre » (*Revue de droit public*, Paris, 1915-1917).
- *Cours de Doctorat professé à la Faculté de Droit de Paris, année 1938-39*.
- WALINE (M.). — *Manuel élémentaire de droit administratif* (Paris, Sirey, 2^e édit., 1939).
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le pouvoir réglementaire du Président de la République</i>	3
Section I. — Le fondement juridique du Pouvoir réglementaire....	6
§ 1. L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.....	6
§ 2. La coutume constitutionnelle.....	7
§ 3. Rôle de l'invitation du Parlement. Transfert de matière.....	9
Section II. — Le domaine normal du Pouvoir réglementaire.....	11
Le principe de la supériorité de la loi et ses exceptions. — Sanctions du dépassement de compétence. — Applications par la jurisprudence. — Interprétation large des pouvoirs du Président de la République.	
Section III. — L'extension du Pouvoir réglementaire.....	19
Position du problème. — Adoption d'un plan chronologique.	
CHAPITRE II. — <i>L'extension du pouvoir réglementaire du fait de décrets pris spontanément par le Président de la République</i>	25
Situation créée par la guerre de 1914. — Attitude de la Cour de cassation. — Positions de la doctrine. — Solution adoptée par le Conseil d'Etat. — Justification des extensions du pouvoir réglementaire en période de crise.	
CHAPITRE III. — <i>L'extension du pouvoir réglementaire résultant de lois du Parlement</i>	41
Section I. — Historique des lois d'extension de compétence dans la période d'après-guerre.....	44
Section II. — Traits communs aux lois d'extension de compétence..	58
1. Limitation dans le temps. — 2. Limitation dans le domaine ouvert. — 3. Dépôt d'un projet de ratification. — 4. Autres limitations.	
Section III. — Problèmes posés par les lois d'extension de compétence	63
1. Nature de l'opération. — 2. Constitutionnalité de l'extension de compétence. — 3. Interprétation du domaine ouvert au Chef de l'Etat.	
CHAPITRE IV. — <i>La solution de crise de la loi du 11 juillet 1938</i>	76
Section I. — Historique du projet de loi.....	77
Section II. — La loi du 11 juillet 1938 en dehors de la question de l'extension du Pouvoir réglementaire	82
§ 1. Aménagement des Pouvoirs publics.....	83
§ 2. Réquisition des personnes et des biens.....	86
§ 3. Organisation de la Défense passive.....	89

120 EXTENSION DU POUVOIR DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

<i>Section III.</i> — L'Extension de compétence du Président de la République dans la loi du 11 juillet 1938.....	90
<i>Section IV.</i> — Caractères généraux et applications de la loi du 11 juillet 1938.....	93
CHAPITRE V. — <i>Critique des extensions de compétence du Chef de l'Etat</i> ..	98
<i>Section I.</i> — Les critiques formulées à l'égard des décrets du Président de la République.....	98
A. Défauts d'ordre pratique. — B. Critiques d'ordre théorique.	
<i>Section II.</i> — Pourquoi, entre la guerre de 1914 et la réforme constitutionnelle de 1940, a-t-on dû recourir si fréquemment au Pouvoir réglementaire.....	107
CONCLUSION.....	113

